

Министерство науки и высшего образования  
Российской Федерации  
Новосибирский государственный  
университет экономики и управления «НИНХ»

**ПРАВО И ЭКОНОМИКА:  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ  
И СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ**

Сборник статей  
по итогам IV Новосибирского  
международного юридического форума  
(25–27 мая 2022 г.)

Часть 2

Новосибирск  
2023

ББК 67.021  
П68

Ответственные редакторы:

канд. юрид. наук *О. Н. Шерстобоев*;  
канд. ист. наук *М. С. Саламатова*;  
канд. юрид. наук *Н. А. Кирилова*;  
канд. юрид. наук *М. В. Громоздина*

П68 **Право** и экономика: национальный опыт и стратегии развития : сб. ст. по итогам IV Новосиб. междунар. юрид. форума (25–27 мая 2022 г.) : в 3 ч. / Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. — Ч. 2 / под ред. О. Н. Шерстобоева, М. В. Громоздиной, М. С. Саламатовой. — Новосибирск : НГУЭУ, 2023. — 423 с.

ISBN 978-5-7014-1085-3  
ISBN 978-5-7014-1087-7 (ч. 2)

В сборнике представлены научные статьи, подготовленные участниками IV Новосибирского международного юридического форума «Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития», который состоялся в г. Новосибирске 25–27 мая 2022 г.

Издание рекомендовано для научно-педагогических работников, сотрудников государственных и муниципальных органов, а также для всех читателей, интересующихся вопросами взаимодействия правовых систем.

Статьи представлены в авторской редакции.

ISBN 978-5-7014-1085-3  
ISBN 978-5-7014-1087-7 (ч. 2)

**ББК 67.021**

© Новосибирский государственный  
университет экономики  
и управления «НИНХ», 2023

**МЕЖДУНАРОДНАЯ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ  
«ГАРМОНИЯ ЧАСТНОГО ПРАВА:  
СОВРЕМЕННЫЕ ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ  
РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО  
И НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА»**

---

---

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДА  
ЛИЦ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ В МЕЖДУНАРОДНЫМ  
ПРАВЕ И В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

*А. А. Айтуарова*

Институт законодательства и правовой информации  
Республики Казахстан  
старший научный сотрудник отдела международного права  
и сравнительного правоведения  
магистр юридических наук  
aituarova.a@zqai.kz

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы правового регулирования труда лиц с инвалидностью как в международном праве, так и в законодательстве Республики Казахстан. На сегодняшний день проблема обеспечения защиты прав инвалидов на труд является одним из важных вопросов в обеспечении социальной защиты населения в Казахстане. В статье автором проанализированы международные акты ООН и его специализированного органа в сфере защиты права на труд, Международной организации труда, в сфере защиты прав инвалидов права на труд, включая Международный билль о правах человека, а также Конвенцию по правам инвалидов 2006 года. На национальном уровне были изучены трудовое законодательство Республики Казахстан, а также Законы РК в области социальной защиты прав инвалидов.

Ключевые слова: права инвалидов, право на труд, квота для трудоустройства, трудовой договор, социальная защита инвалидов

Abstract. The article examines the issues of legal regulation of labor of persons with disabilities both in international law and in the legislation of the

Republic of Kazakhstan. To date, the problem of ensuring the protection of the rights of disabled persons to work is one of the important issues in providing social protection for the population in Kazakhstan. In the article the author analyzes the international acts of the UN and its specialized body in the field of protection of the right to work, the International Labor Organization, in the field of protection of the rights of persons with disabilities to work, including the International Bill of Human Rights, as well as the Convention on the Rights of Persons with Disabilities of 2006. At the national level, the labor legislation of the Republic of Kazakhstan was studied, as well as the laws of Kazakhstan in the area of social protection of the rights of the disabled.

Key words: rights of disabled persons, right to work, employment quota, employment contract, social protection for disabled persons

Одним из важнейших элементов системы защиты прав человека является защита прав человека в сфере труда и занятости. Содержание права на труд раскрываются статьями 23 и 24 Всеобщей декларации прав человека 1948 года [1], а также статьей 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года [6], в частности, право каждого человека на: труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы; равную оплату за равный труд, без какой-либо дискриминации; справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения; создание профессиональных союзов и вхождение в профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Право на труд является неотъемлемым правом каждого гражданина, в том числе и лиц с инвалидностью, несмотря на наличие заболеваний, и является недопустимым препятствием рассмотрения лиц с инвалидностью, как полноправного гражданина в осуществлении трудовой деятельности. Вместе с тем, осуществление правового регулирования труда лиц с инвалидностью является одной из проблем современного общества. На современном этапе работодатель остается незаинтересованным в трудоустройстве лиц с инвалидностью, в связи с наличием на рынке труда большого выбора трудоспособных работников.

По состоянию на январь 2022 года в Казахстане количество лиц с инвалидностью составило — 696 825, из них

598 571 тыс. чел. трудоспособного возраста (85,9 %) [13]. Вместе с тем, из общего числа лиц с инвалидностью трудоспособного возраста на сегодняшний день занято всего лишь 23,3 % [12].

Республика Казахстан признает право инвалидов на труд наравне с другими членами международного сообщества, которое включает право на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который лицо с инвалидностью свободно выбрал или на который он свободно согласился, в условиях, когда рынок труда и производственная среда являются открытыми, инклюзивными и доступными для инвалидов. Казахстан обеспечивает и поощряет реализацию права на труд, в том числе теми лицами, которые получают инвалидность во время трудовой деятельности, путем принятия, в том числе в законодательном порядке, надлежащих мер, направленных, в частности, на следующее:

- запрещение дискриминации по признаку инвалидности в отношении всех вопросов, касающихся всех форм занятости, включая условия приема на работу, найма и занятости, сохранения работы, продвижения по службе и безопасных и здоровых условий труда;
- защита прав инвалидов наравне с другими на справедливые и благоприятные условия труда, включая равные возможности и равное вознаграждение за труд равной ценности, безопасные и здоровые условия труда, включая защиту от домогательств, и удовлетворение жалоб;
- обеспечение осуществления трудовых и профсоюзных прав инвалидов наравне с другими;
- наделение инвалидов возможностью эффективного доступа к общим программам технической и профессиональной ориентации, службам трудоустройства и профессиональному и непрерывному обучению;
- расширение на рынке труда возможностей для трудоустройства инвалидов и их продвижения по службе, а также оказание помощи в поиске, получении, сохранении и возобновлении работы.
- расширение возможностей для индивидуальной трудовой деятельности, предпринимательства, развития кооперативов и организации собственного дела;

- наем инвалидов в государственном секторе;
- стимулирование найма инвалидов в частном секторе с помощью надлежащих стратегий и мер, которые могут включать программы позитивных действий, стимулы и другие меры;
- обеспечение инвалидам разумного приспособления рабочего места;
- поощрение приобретения инвалидами опыта работы в условиях открытого рынка труда;
- поощрение программ профессиональной и квалификационной реабилитации, сохранения рабочих мест и возвращения на работу для инвалидов [14].

В Казахстане в целях содействия в процессе трудоустройства лиц с инвалидностью разработан «Атлас рекомендуемых профессий и занятий для лиц с инвалидностью в Республике Казахстан» [11], предназначенный для использования сотрудниками центров занятости населения, лиц с инвалидностью и их официальными представителями, а также для усовершенствования поиска работы на Электронной бирже труда (enbek.kz). Атлас содержит более 16 тысяч рекомендованных профессий, из них 7 тысяч уникальных, в частности: давно зарекомендовавшие себя специальности, такие как преподавание и тренерство, получившие новый импульс в связи с переходом в онлайн, и относительно новые, такие как продажа через интернет, SMM и системное администрирование и т. д.

Вместе с тем, в Казахстане существуют различные проблемы лиц с инвалидностью в сфере занятости:

- существуют сложности с трудоустройством инвалидов (на рынке труда для лиц с инвалидностью предлагаются непривлекательные рабочие места с низкой заработной платой, работодатели не всегда заинтересованы в их профессиональном развитии, социальной адаптации и т. д.);
- в трудоустройстве инвалидов в недостаточной мере задействован государственный сектор (многие инвалиды, имея соответствующее образование, могли бы быть трудоустроены, например, в налоговые органы, органы образования, здравоохранения и иные) и др.

В 1993 году Казахстан стал членом Международной организации труда, специализированного учреждения ООН, зани-

мающейся вопросами регулирования трудовых отношений. На сегодняшний день республикой ратифицировано в общей сложности 24 Конвенций МОТ, из них: 8 из 8 фундаментальных, 4 из 4 управляющих и 12 из 177 технических конвенций.

В настоящее время в Республике Казахстан создаются различные условия в целях обеспечения труда для населения. На таком же уровне стоит и защита трудового права населения, так как важнейшим вопросом социально-правовой модернизации общества является создание эффективной модели социально-трудовых отношений. Свобода труда признается главным принципом трудового права, который закреплен в Конституции РК [5], согласно ст. 24 которого гласит следующее: «Каждый имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии».

Процесс приведения национальных стандартов и практики в соответствие с Конвенцией является одной из ключевых имплементационных мер, которые должны осуществить государства-участники, в том числе в рамках поощрения труда и занятости инвалидов.

В 2015 году Республика Казахстан ратифицировал Конвенцию ООН о правах инвалидов от 13 декабря 2006 года (далее — Конвенция), в статье 27 которой излагается, что государства-члены признают право инвалидов на труд наравне с другими и защищают право на получение возможности зарабатывать себе на жизнь таким трудом, который человек с ограниченный возможностью сможет свободно выбирать или на который он свободно согласится, в условиях, когда рынок труда и производственная среда являются открытыми, инклюзивными и доступными для инвалидов. Также, согласно Конвенции участвующие в конвенции государства обязуются обеспечивать и поощрять реализацию права на труд, в том числе тем лицами, которые получают инвалидность во время трудовой деятельности, путем принятия, в том числе в законодательном порядке, необходимых мер [3].

Вместе с тем, *предлагается ратифицировать Конвенцию МОТ № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов»*. Согласно указанной Конвенции государства-участники ставят перед собой задачу оказания помощи про-

фессиональной реабилитации инвалидов, в части содействия трудоустройству, сохранению рабочего места, продвижения по службе. Также государства-участники обязуются: реализовывать программы по реабилитации инвалидов; проводить консультации с предпринимателями и организациями инвалидов; принимать меры по организации реабилитации и занятости инвалидов в отдаленных местностях; обеспечить возможность профессионального обучения инвалидов для дальнейшего трудоустройства.

В свою очередь право на труд лиц с инвалидностью также отражен в законодательстве РК. Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 25 Трудового кодекса Республики Казахстан инвалидность не может ограничивать право заключения трудового договора, за исключением случаев, предусмотренных Трудовым Кодексом [10]. Согласно пункту 2 статьи 28 Трудового кодекса, заключаемый с инвалидом трудовой договор должен содержать условия по оборудованию рабочих мест с учетом их индивидуальных возможностей.

6 апреля 2016 года был принят Закон РК «О занятости населения». Согласно ст. 3 вышеуказанного закона одним из направлений государственной политики в сфере занятости является: обеспечения равных возможностей независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений, отношения к религии и любых иных обстоятельств в реализации права на свободу труда и свободный выбор рода деятельности и профессии. Подпункт 1 п. 4. ст. 17 установлены квоты для трудоустройства инвалидов, не имеющих медицинских противопоказаний для трудовой деятельности [2]. Согласно ст. 20 выделяются специальные социальные рабочие места.

Приказом Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 28 августа 2017 года № 280 утверждены «Правила и условий субсидирования затрат работодателей, создающих специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов», которые определяют порядок и условия субсидирования государством затрат работодателей, создающих специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов [9].



Также Приказом Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 13 июня 2016 года № 498 утверждены «Правила квотирования рабочих мест для инвалидов», определяющий порядок установления квотирования рабочих мест для инвалидов [8]. Квота устанавливается местными исполнительными органами организациям со списочной численностью работников: от пятидесяти до ста человек — в размере двух процентов списочной численности работников; от ста одного до двухсот пятидесяти человек — в размере трех процентов списочной численности работников; свыше двухсот пятидесяти одного человека — в размере четырех процентов списочной численности работников. Вместе с тем, квота не устанавливается в случаях, когда Трудовым кодексом РК и Законом Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 ноября 2015 года определены особые условия поступления на службу и порядок назначения на должность.

Статьей 30 Закона РК «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» от 13 апреля 2005 года гарантируется профессиональная реабилитация инвалидов, включающая: профессиональную ориентацию; профессиональное обучение (переобучение); трудоустройство. Далее, в ст. 31 предусмотрены меры по обеспечению занятости инвалидов путем установления квот рабочих мест для инвалидов, создания дополнительных рабочих мест для инвалидов, создания специальных, а также социальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов, организации профессионального обучения инвалидов местными исполнительными органами. В вышеуказанном законе также установлены некоторые облегченные условия для труда инвалидов. Например, сокращенная продолжительность рабочего времени, дополнительный оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск, освобождение от командировок и не привлечение к работе в ночное время [4].

Несмотря на то, что, в соответствии с вышеуказанным Законом местным исполнительным органам надлежит обеспечение занятости инвалидов путем установления квоты рабочих мест для инвалидов в размере от двух до четырех процентов от численности рабочих мест без учета рабочих мест на тяжелых работах, работах с вредными, опасными

условиями труда в соответствии с законодательством Республики Казахстан о занятости населения, на практике данная норма не реализуется в полной мере.

*Предлагаем разработать норму, налагающие строгий контроль за неисполнения предписаний местных исполнительных органов, в части привлечения к работе инвалидов в рамках квоты.*

В Казахстане в 2019 году принят Национальный план по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с инвалидностью в Республике Казахстан до 2025 года [7]. Национальный план направлен на имплементацию международных стандартов с учетом мировых тенденций развития системы социальной защиты лиц с инвалидностью, включая:

- повышение конкурентоспособности на рынке труда лиц с инвалидностью путем разработки индивидуального подхода к обучению и переобучению.
- качественная поддержка трудоустройства с внедрением институтов сопровождения лиц с инвалидностью при трудоустройстве.
- внедрение дополнительных и альтернативных мер стимулирования работодателей в целях трудоустройства лиц с инвалидностью.

На основании вышеизложенного, отмечаем, что правовое регулирование защиты прав инвалидов является актуальной как на уровне национального законодательства, так и на уровне международного права. Необходимо обеспечить такое правовое регулирование в сфере труда, которое бы ни в коем мере не ущемляло бы права инвалидов.

В целях усовершенствования системы защиты прав инвалидов на труд в Республике Казахстан, предлагаем рассмотреть следующие предложения:

- ратифицировать Конвенцию МОТ № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов»;
- разработать норму, налагающие строгий контроль за неисполнения предписаний местных исполнительных органов, в части привлечения к работе инвалидов в рамках квоты.

#### **Литература**

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/O4800000001> (дата обращения: 02.02.2022).

2. О занятости населения: закон Республики Казахстан от 06 апреля 2016 г. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000482> (дата обращения: 25.03.2022).
3. О ратификации Конвенции о правах инвалидов: закон Республики Казахстан от 20 февраля 2015 года № 288-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000288> (дата обращения: 20.03.2022).
4. О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан: закон Республики Казахстан от 13 апреля 2005 года. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000039> (дата обращения: 01.04.2022).
5. Конституция РК от 30 августа 1995 года // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (дата обращения: 20.03.2022).
6. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/racpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/racpol.shtml) (дата обращения: 10.02.2022).
7. Об утверждении Национального плана по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с инвалидностью в Республике Казахстан до 2025 года от 28 мая 2019 года № 326: постановление Правительства Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000326> (дата обращения: 04.04.2022).
8. Правила квотирования рабочих мест для инвалидов: приказ Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 13 июня 2016 года № 498. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014010> (дата обращения: 25.03.2022).
9. Правила и условий субсидирования затрат работодателей, создающих специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов: приказ Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 28 августа 2017 года № 280. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700015858> (дата обращения: 25.03.2022).
10. Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414> (дата обращения: 25.03.2022).
11. Атлас профессий для лиц с инвалидностью разработали в Казахстане. URL: [https://www.inform.kz/ru/atlas-professiy-dlya-lic-s-invalidnostyu-razrabotali-v-kazahstane\\_a3763500](https://www.inform.kz/ru/atlas-professiy-dlya-lic-s-invalidnostyu-razrabotali-v-kazahstane_a3763500) (дата обращения: 15.03.2022).
12. Нурымбетов Б. В Казахстане реализуется Национальный план по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с инвалидностью до 2025 г. URL: <https://primeminister.kz/ru/news/v-kazahstane-realizuetsya-nacionalnyy-plan-po-obespecheniyu-prav-i-uluchsheniyu-kachestva-zhizni-lic-s-invalidnostyu-do-2025-g-b-nurymbetov-2113943> (дата обращения: 10.03.2022).
13. Выполнение индивидуальных программ реабилитации инвалидов. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/lspm/press/article/details/76065?directionId=1315&lang=ru> (дата обращения: 10.03.2022).
14. Трудовые права граждан с инвалидностью. URL: <https://irkzan.ru/Documents/Detail/a2a58bea-95f4-4465-a592-c582a4247085> (дата обращения: 15.03.2022).

# СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ ФАКТОРЫ В РАЗВИТИИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ СРЕДЫ: ПОСТАНОВКА ВОПРОСА<sup>1</sup>

*Е. В. Басос*

Всероссийский государственный университет юстиции  
(РПА Минюста России)  
доцент кафедры гражданского и предпринимательского права  
кандидат юридических наук  
BASOS@yandex.ru

Аннотация. В статье анализируется значение нематериальных факторов в развитии экономики и предпринимательства с позиции научной доктрины и нормативного регулирования.

Ключевые слова: экономика, предпринимательство, культура, традиционные ценности

Abstract. The article analyzes the importance of intangible factors in the development of the economy and entrepreneurship from the standpoint of scientific doctrine and normative regulation.

Key words: economics, entrepreneurship, culture, traditional values

Условия обеспечения прогрессивного развития государств и роста их экономического благосостояния долгие годы являются предметом исследования как зарубежных, так и отечественных ученых. Изначально катализаторами эволюции признавались экономические отношения и институты, технологии, а также политические преобразования, однако в последние десятилетия ученые все большее значение в модернизационных процессах во всех сферах уделяют социокультурным факторам, т. е. сочетанию неформальных институтов, правил поведения, нравственных установок, представлений о мире, исторического опыта и традиций, верований, обычаев.

Причем речь идет не о категоричной идее, что культурные ценности оказывают решающее влияние на общество (например, как у М. Вебера, стремившегося доказать, «...что именно религиозные убеждения, религиозная этика были основными

---

<sup>1</sup> Исследование проведено в рамках выполнения НИР «Влияние системных проблем развития предпринимательской среды в сфере интеллектуальной собственности в условиях цифровой трансформации экономики и формирование путей их разрешения» (8-ГЗ-2022).

стимулами развития капиталистической экономики» [4, с. 39]), а о консолидации экономических процессов, изменений в сфере культуры и политики как взаимообусловленных явлений цивилизации.

Следует отметить, что даже марксистская идеология, рассматривающая экономические отношения в качестве определяющей основы истории общества, на которой базируется политическое, правовое, философское, религиозное, литературное, художественное и т. д. развитие, не превращала последние в пассивные факторы: «Дело обстоит совсем не так, что только экономическое положение является единственной активной причиной, но все они (иные условия — прим. *Е. В.*) оказывают влияние друг на друга и на экономическую основу» [9, с. 300].

К ведущим современным ученым в области изучения культурных ценностей и их влияния на мотивацию людей, поведение, мировоззрение следует отнести американского социолога Р. Инглхарта (1934–2021), отмечавшего, что экономическое развитие общества, обеспечивающее удовлетворение базовых потребностей и приводящее к состоянию защищенности, приводит к культурным изменениям и превалуированию ценностей самовыражения, при этом данная общая тенденция не означает тождественность итоговых результатов разных стран, поскольку «...социально-экономические различия действительно связаны с масштабными и глубокими культурными различиями» [6, с. 103].

Идея о том, что экономический рост (возрастание доходов населения) и политические преобразования не имеют безусловной причинно-следственной связи, а прогресс страны определяется и другими обстоятельствами, представлена в трудах многих современных зарубежных экономистов: так, например, американские ученые Д. Асемоглу, Дж. Робинсон, С. Джонсон, П. Яред считают, что к ранее упущенным факторам развития относятся исторические [25, с. 836]; Д. Норт в своих работах отмечает, что на экономическое развитие народа влияет сочетание представлений, институтов и артефактной структуры, унаследованной из прошлого [10, с. 123], в связи с чем «каждое общество развивается по уникальному

сценарию, поэтому для глубокого понимания трансформаций нужно избегать широких обобщений и фокусироваться на осмыслении деталей культурного наследия этого конкретного общества» [11, с. 449]; П. Козловски прямо указывает, что «экономика является частью культуры и определена культурными и этическими нормами и ценностями» [7, с. 148] и «в интеграции технического, экономического и культурно-эстетического знания и умения и состоит, собственно, деятельность предпринимателя» [7, с. 149].

Значение нематериальных факторов в развитии общества и экономики признают и многие российские ученые. При этом Г. В. Плеханов особое внимание уделял искусству, считая его частью идеологической надстройки общества, ученый, однако, рассматривал его и как средство революционной борьбы и утверждения идей марксизма [16, с. 17, 35], академик Д. С. Львов обращал внимание на духовно-нравственные начала [8, с. 9], А. В. Гайсина и В. К. Нусратуллин среди прочих выделяют социально-психологические факторы и специфику национальных менталитетов, которые «...способны ускорять те или иные направления общественного развития или отторгать их» [5, с. 7], В отечественной науке даже разработано понятие экономического менталитета, который включает в себя нематериальные компоненты цивилизации и культуры и определяет экономическое поведение [15, с. 238], В наиболее общем виде представленные в литературе позиции можно объединить тезисом Н. П. Безугловой о том, что «...поскольку люди ведут хозяйство не в абстрактных, а всегда в конкретных обществах, обладающих определенными социокультурными признаками, <...> культура, конечно, воздействует на возникновение ценностей и институтов, влияющих на экономическую деятельность» [2, с. 58].

Адам Смит стал одним из первых ученых, кто попытался проследить связь между нравственными качествами человека, традициями жизни предшествующих поколений и экономическим развитием общества, отметив, что стремление к удовольствиям и богатству, иллюзорно считающимися источниками прочного счастья, тем не менее, «возбуждает творческую деятельность человека и постоянно поддержи-

вает ее» [14, с. 184]. В соответствии с идеями А. Смита человек, мотивированный своим эгоизмом, поиском и нахождением своей выгоды, доходов, отражает определяющую роль экономического интереса в жизнедеятельности общества [17, с. 51], однако в силу более длительного существования коммунальной экономики по сравнению с рыночной «эгоистическая мораль образует лишь внешний слой нравственного сознания, которое в своей основе является коллективистским» [26].

Современные ученые в области поведенческих наук отмечают, что экономисты и юристы, сосредоточившись на модели экономического человека, преследующего только собственный интерес, долгое время игнорировали два обстоятельства: «(1) использование стимулов для направления эгоистического интереса к общественной пользе способно подорвать гражданские добродетели или мотивационную предрасположенность к ним, и (2) при некоторых условиях этические и альтруистические соображения могут работать совместно и синергетически поддерживать выгодные для общества исходы» [3, с. 113]. Соответственно задачей государства, с точки зрения правового регулирования, является обеспечение баланса между набором формальных требований, направленных на предотвращение несостоятельности экономики, и морально-нравственными установками, позволяющими поддерживать инициативность, ответственность и добросовестность участников экономических отношений.

В отечественном законодательстве в последние годы социокультурным факторам уделяется особое внимание. В ключевых стратегических документах долгосрочного планирования значение сохранения культурного и духовного наследия возросло от одного из средств противодействия угрозам в сфере государственной и общественной безопасности (п. 52 указа Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [18]) до масштабов национального интереса (п. 30 указа Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [19], п. 25 указа Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности

Российской Федерации» [22] (далее — Стратегия-2021)) и даже стратегического национального приоритета (п. 26 Стратегии-2021).

Однако развитие культуры, возрождение традиционных российских нравственных ценностей рассматриваются законодателем только в контексте общей национальной безопасности и не воспринимаются как факторы, обеспечивающие экономический рост и экономическую безопасность. К сожалению, ни одна из обозначенных задач, предусмотренных п. 67 Стратегии-2021 для обеспечения экономической безопасности, не связана с развитием духовного потенциала общества, определяющего собственно мотивы экономической деятельности, поощрением предпринимательства, основанного на принципах социальной ответственности, формированием личностных качеств, обеспечивающих достижения в хозяйственно-производительной сфере.

Несмотря на то, что известнейшая клятва восточных славян, определявшая нравственные ориентиры и отраженная во многих литературных и исторических памятниках, гласит: «Если я не сдержу моего слова, да будет мне стыдно» [1, с. 108], в п. 91 Стратегии-2021, содержащем перечисление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, нет указания на справедливость, добросовестность, честность. При этом, следует отметить, что значительная часть обозначенных в Стратегии-2021 угроз, в частности, недобросовестная конкуренция, коррупция, криминализация хозяйственно-финансовых отношений, сохранение значительной доли теневой экономики, преодолеваются как раз широким распространением таких личностных качеств. Более того, следует согласиться с дореволюционным экономистом, академиком И. И. Янжулом, отмечавшим, что «ни одна из добродетелей, создающих наибольшее количество богатства в стране, не имеет такого крупного значения, как честность. Без доверия, которое на ней покоится, не может развиваться ни промышленность, ни торговля. <...> Здесь разумеется: 1) честность, как исполнение обещания, 2) честность как уважение чужой собственности, 3) честность, как уважение к чужим правам и 4) честность, как



уважение к существующим законам и нравственным правилам» [24, с. 52].

Недостаточное внимание к экономическим последствиям морально-культурных факторов отмечается и в указе Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [20]: ни одна из задач в сфере развития малого и среднего предпринимательства, поддержки индивидуальной предпринимательской инициативы не предусматривает культивирования необходимых для этого душевных качеств; задачи в цифровой экономике не предполагают всеобщего доступного качественного образования в указанной сфере; культурная программа не включает поддержку традиционных ремесел и ознакомления с промышленным наследием прошлого. К сожалению, последующий указ Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [21] также не в полной мере устранил данный пробел: достижение национальных целей «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», а также «Цифровая трансформация» лишено культурно-воспитательной составляющей, которая предусмотрена только в рамках национальной цели «Возможности для самореализации и развития талантов».

Научные исследования в области экономики, социологии, истории, психологии, философии позволяют сделать вывод, что современная наука признала тот факт, что культурно-нравственные факторы влияют, причем во многом в определяющей степени, на экономическое развитие общества, функционирование его формальных институтов, политической и правовой системы. Именно радикальная перестройка российского общества, покушение на исторические традиции и менталитет народа были названы крупнейшим отечественным ученым-экономистом Д. С. Львовым причинами возникновения социальной агрессии и моральной депрессии, апатии, приведших к снижению гражданской активности, проявления инициативы [13, с. 23]. Соответственно исследование социального поведения, возрождение духовных ценностей и культурного наследия общества, выступающих, к тому же, причинами

его объединения и целостности, сближение экономических принципов и категорий с моральными установками должно являться одной из задач национальной государственной политики. По справедливому замечанию М. А. Румянцева «все более востребованной становится идея о синтезе рыночного хозяйства и отечественной духовно-культурной традиции» [12, с. 4].

Подводя итог, следует отметить, что в сложившихся социально-экономических реалиях принципиально важно понять, какие отрасли экономики опираются на традиционные духовные ценности и моральные принципы, а для каких сфер производства требуется изменение сложившихся поведенческих установок и разработка новой методологической основы, новых правил взаимодействия, новых социокультурных характеристик. Именно готовность решать неожиданные задачи, искать нестандартные комбинации, разрабатывать новые принципы мышления, идти против устоявшихся стереотипов согласно теории Й. Шумпетера превращает обычного хозяйствующего субъекта в предпринимателя — лицо, обладающее особым типом поведения [23, с. 149]. Поиск и поддержка таких людей должны стать одной из задач государственной экономической политики на современном этапе.

#### Литература

1. Антюхов А. В., Шаравин А. В. Славянская клятва: «Да будет мне стыдно!» в творчестве А. К. Толстого // Вестн. Брянского госуниверситета. 2016. № 2. С. 107–111.
2. Безуглова Н. П. Культура в дискурсе экономической целесообразности: зоны риска и точки роста // Культура и образование: научно-информационный журнал вузов культуры и искусств. 2015. № 3 (18). С. 56–62.
3. Боулз С. Моральная экономика: почему хорошие стимулы не заменят хороших граждан // Экономическая социология. 2016. № 4. Т. 17. С. 100–127.
4. Вебер М. Избранные произведения / под общ. ред. Ю. Н. Давыдова. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
5. Гайсина А. В., Нусратуллин В. К. Социально-экономические системы и их типы // Экономические науки. 2018. № 10 (167). С. 7–11.
6. Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: последовательность человеческого развития. М.: Новое издательство, 2011. 464 с.

7. Козловски П. Принципы этической экономики. СПб: Экономическая школа, 1999. 340 с.
8. Львов Д. С. Будущее российской экономики. Экономический манифест // Экономическая наука современной России. 1999. № 3. С. 5–31.
9. Маркс К. Избранные произведения: в 2 т. / под ред. В. В. Адоратского. М.: Партиздат ЦК ВКП(б), 1935. Т. 1. 380 с.
10. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. 256 с.
11. Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. 480 с.
12. Румянцев М. А. Хозяйственные типы и социально-экономические системы: проблемы развития и трансформации: дис. ... д-ра экон. наук. СПб., 2011. 333 с.
13. Савченко Е. С. Уроки академика Д. С. Львова // Экономическая наука современной России. 2004. № 4. С. 16–24.
14. Смит А. Теория нравственных чувств / подгот. текста, комм. А. Ф. Грязнова. М.: Республика, 1997. 351 с.
15. Тарновский В. В. Экономика культуры и культура экономики: институциональный аспект // Вестн. ВГУИТ. 2017. № 4. Т. 79. С. 237–243.
16. Трофимов П. С. Эстетические взгляды Г. В. Плеханова. М.: Знание, 1956. 40 с.
17. Трошин А. С. Развитие и роль учения А. Смита в современной экономической науке // Экономический журнал. 2020. № 4 (60). С. 48–53.
18. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444 (утратил силу).
19. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. 04.01.2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212 (утратил силу).
20. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 // Рос. газ. 09.05.2018. № 75601.
21. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 // Рос. газ. 22.07.2020. № 8213.
22. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (часть 2). Ст. 5351.
23. Шумпетер Й. А. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / предисл. В. С. Автономова; пер. с нем. В. С. Автономова, М. С. Любского, А. Ю. Чепуренко; пер. с англ. В. С. Автономова, Ю. В. Автономова и др. М.: Эксмо, 2008. 864 с.
24. Янжул И. И. Экономическое значение честности (забытый фактор производства) // Реформы и право. 2016. № 2. С. 51–58.

25. Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A., Yared P. Income and Democracy // American Economic Review. 2008. Vol. 98. № 3. P. 808–842.
26. Герашенко И. Г. Этическое учение А. Смита в контексте современной экономики [электронный ресурс] // CREDO NEW. 2018. № 3 (95). URL: <http://credo-new.ru/archives/1409> (дата обращения: 11.06.2022).

## **ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ТОРГОВ КАК ИНСТИТУТА КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ**

*С. А. Бикметова*

Российская государственная академия  
интеллектуальной собственности  
соискатель кафедры «Гражданского и предпринимательского права»  
ПАО «Информационные телекоммуникационные технологии»  
главный юрист, Санкт-Петербург

Аннотация. Статья посвящена проблеме определения торгов как института контрактной системы, имеющего гражданско-правовую природу. В статье отражены различные подходы исследователей и судебных органов к определению торгов, проведен анализ процедуры заключения договора на торгах. По исследуемым вопросам приведены примеры из судебной практики. Высказаны предложения о внесении изменений в Гражданский кодекс в части определения понятия процедур отбора контрагентов, а также в части регулирования заключения договора по итогам торгов.

Ключевые слова: законодательство о контрактной системе, торги, процедура торгов, заключение договора по итогам торгов

Abstract. The article is devoted to the problem of defining bidding as an institution of the contract system, which has a civil law nature. The article reflects the different approaches of researchers and the judiciary to the definition of tenders, the analysis of the procedure for concluding a contract at the tenders is carried out. On the issues under study, examples from judicial practice are given. Proposals were made to amend the Civil Code in terms of defining the concept of counterparty selection procedures, as well as in terms of regulating the conclusion of an agreement based on the results of the bidding.

Key words: legislation on the contract system, bidding, bidding procedure, conclusion of a contract based on the results of bidding

Нормы Гражданского кодекса Российской Федерации [6] (далее — ГК РФ, Кодекс) и нормы законодательства о контрактной системе соотносятся как общие и специальные. Общим нормам ГК РФ о заключении договора на торгах корреспондируют специальные нормы закона о контрактной системе. Следует отметить, что Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [7] (далее — закон о контрактной системе, закон), также как и ГК РФ, не дает определения понятия «торги». Закон использует формулировку «способы определения поставщиков». Статья 447 Кодекса определяет формы торгов — аукцион, конкурс или в иной форме. Данный перечень форм торгов является открытым. В статье 24 закона о контрактной системе указаны способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) — заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Закон значительно расширил перечень форм торгов, указанный в Кодексе: конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (электронный аукцион, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений. В законе данный перечень является исчерпывающим.

Вопрос о природе торгов является ключевым для понимания системы взаимодействия государства как необходимого субъекта контрактной системы с другими участниками гражданского оборота при заключении государственных контрактов.

В соответствии со статьей 447 Кодекса договор «может быть заключен путем проведения торгов». О понятии торгов в 2016 году высказалась ФАС России в своем письме от 11.01.2016 № ИА/90/16: «В соответствии с положениями статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации торги представляют собой особый способ заключения договора, при котором договор заключается с лицом, предложившим наиболее высокую цену или лучшие условия исполнения договора.

Процедура проведения торгов основана на состязательности хозяйствующих субъектов» [8].

О торгах как способе заключения договора также неоднократно высказывались суды. Например, в определении по делу № А32-11576/2018 Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ указала следующее: «учитывая, что торги являются способом заключения договора, а признание торгов недействительными влечет недействительность договора, заключенного с лицом, выигравшим торги, Судебная коллегия полагает, что отказ департамента в допуске к участию в аукционе по продаже государственного и муниципального имущества лицу, не соответствующему требованиям, предъявляемым к покупателям законодательством о приватизации, направлен на избежание последующих споров о признании торгов и заключенного по их результатам договора недействительными по мотиву неправомерного признания претендента участником аукциона, что также приводит к процессуальной экономии» [9].

Следует отметить, что достаточно обширная судебная практика подтверждает складывающуюся тенденцию понимания торгов как способа заключения договора. Например, Верховный суд Российской Федерации в Апелляционном определении от 28.11.2019 № 56-АПА19-20 [10] высказался о торгах как о способе заключения договора, содержащего правовой механизм, обеспечивающий определенный порядок в действиях организатора и конкуренцию среди участников торгов с целью определения победителя, предложение которого может быть признано лучшим среди других. В этой связи, положения ГК РФ, регулирующие проведение торгов, могут применяться к иным торгово-закупочным процедурам, основанным на конкурентном отборе контрагента, предложение которого в наибольшей степени удовлетворяет потребностям заказчика.

Точка зрения о торгах как способе заключения договора представляется дискуссионной. В юридической доктрине при упоминании о способах заключения договора, как правило, имеется ввиду статья 434 ГК РФ, согласно которой договор может быть заключен в любой форме, предусмотренной

для совершения сделок, если законом для договоров данного вида не установлена определенная форма. В литературе под формами сделок обычно принято понимать способы выражения, закрепления или засвидетельствования воли субъектов, совершающих сделку [1, с. 330, 3]. Форма договора представляет собой способ, посредством которого составляющая содержание договора воля выражается вовне (объективируется) и тем самым становится доступной для ее восприятия и оценки.

Известны примеры, когда суды высказывали другую точку зрения о природе торгов, а именно — как о процедуре конкурентного способа определения победителя на право заключения договора. Например, в определении Верховного Суда РФ от 08.04.2020 № 303-ЭС20-3026 по делу № А80-478/2018 [11] суд высказался о торгах как о процедуре конкурентного способа определения победителя на право заключения договора. Также в Решении Верховного Суда РФ от 19.10.2021 № АКПИ21-699 [12] суд указал на обязательность процедур торгов или иных конкурентных способов определения поставщика.

Примирияющим эти две позиции можно считать мнение, изложенное в определении Верховного суда Российской Федерации в Обзоре судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 4 (2021), утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 16.02.2022 в п. 18 (Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 31.08.2021 № 308-ЭС21-751 по делу № А53-42913/2019): «...в зависимости от формы торгов (как способа заключения договора или как способа определения контрагента) по результатам торгов стороны заключают либо основной договор, либо предварительный договор (с учетом требований ст. 429 ГК РФ). В целях правильного рассмотрения спора необходимо дать толкование условиям» [13].

На наш взгляд, более обоснованным представляется высказанное судами мнение о торгах как о единой комплексной процедуре выбора контрагента.

Среди авторов, изучающих проблему заключения договора на торгах, мнения о природе таких договоров также разделились. По мнению одних [5, с. 19], торги — это способ

заключения договора, то есть торги не предшествуют процессу заключения договора, а неразрывно связаны с ним. Другие [4, с. 35] считают, что торги — это процедура, организация заключения договора, способ выбора контрагента и условий договора для последующего заключения договора, поскольку, как и при заключении договора посредством переговоров, так и при заключении договора на торгах, между участниками преддоговорных контактов возникает организационное обязательство, направленное на организацию заключения договора. Общим при характеристике этих обязательств является то, что они носят организационный характер.

Следует отметить, что поскольку нормы ГК РФ о торгах не содержат общих положений о порядке заключения договоров по результатам их проведения, то необходимо руководствоваться основными положениями ГК РФ о заключении договора, а также нормами законодательства о контрактной системе.

Поэтому решением проблемы, на наш взгляд, было бы введение в ГК РФ нормы о торгах, проводимых в соответствии с законодательством о контрактной системе, как о единой комплексной процедуре выбора контрагента государственным или муниципальным заказчиком, по итогам которых заключается государственный или муниципальный контракт.

Нельзя не сказать несколько слов об особенностях заключения договора на торгах. Согласно статье 437 ГК РФ предложение заключить договор может быть адресовано не только определенному лицу или кругу лиц, но и неопределенному кругу лиц — публичная оферта. При проведении торгов организатор торгов объявляет публичную оферту, которая, согласно статье 437 ГК РФ, должна предполагать волю лица, делающего предложение, заключить договор с любым, кто отзовется. Но по итогам торгов договор заключается не с каждым, а с одним лицом, предложившим лучшие условия исполнения или лучшую цену договора. И здесь видится несоответствие между статьями 437 ГК РФ (договор заключается с любым, кто отзовется) и 447 ГК РФ (с отобранным в результате проведенных процедур, лицом), и также между статьей 437 ГК РФ и законом о контрактной системе. Является ли приглашение к уча-



стию в торгах офертой? И если да, то содержится ли в такой оферте — извещении о проведении торгов — предложение о заключении договора?

В литературе высказываются различные точки зрения по данному вопросу. Рассуждая о природе извещения, сторонники мнения об извещении как об оферте приходят к выводу, что «извещение о проведении торгов (открытых — при отсутствии иного в законе или в извещении) представляет собой оферту, из которой возникает обязанность заключить договор с адресатом (любым отозвавшимся) на проведение торгов, обеспеченный возможностью заявить требование о возмещении причиненных убытков» [2]. При этом М. И. Брагинский приходит к выводу о том, что «приглашение участвовать в торгах действительно не является офертой, но все же оно не может быть сведено к простому приглашению заключить договор. Приглашение как таковое, по сути дела, «ничто», а приглашение участвовать в торгах — «ничто» [2].

Оферта, соответствующая статье 435 ГК РФ — это предложение, которое выражает намерение лица считать себя заключившим договор с адресатом, которым будет принято предложение. Оферта должна содержать существенные условия договора. Если извещение о проведении торгов — это приглашение потенциальным участникам торгов делать предложения, то публикуемое заказчиком извещение является процедурным, организационным действием. Если же это полноценная оферта, соответствующая нормам ГК РФ, то она должна выражать намерение заказчика считать себя заключившим договор с лицом, которым будет принято предложение и также должна содержать существенные условия договора. Логично придерживаться первой точки зрения, так как извещение, публикуемое заказчиком, нельзя считать полноценной офертой, соответствующей нормам ГК РФ. Во-первых, оно не выражает намерение заказчика считать себя заключившим договор с лицом, которым будет принято предложение, а имеет целью пригласить потенциальных участников торгов предложить свои условия исполнения договора. Во-вторых, оно не содержит условия договора, которые определяются по итогам торгов, например, цена договора и другие условия. В этом случае,

безусловно, нормы ГК РФ о заключении договора на торгах требуют корректировки. Также необходимо внести изменения в статью 435 ГК РФ, дополнив ее либо отсылочной нормой на законодательство о контрактной системе, либо отсылочной нормой на статью 447 ГК РФ, в которой тогда следует указать на процедурно-организационный характер приглашения на торги, которое по своей сути не является офертой, соответствующей нормам ГК РФ.

### Литература

1. Гражданское право: учеб.: в 4 т. / под ред. проф. Е. А. Суханова. Т. 1. Общая часть. М., 2005.
2. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. Изд. 2-е, испр. М.: Статут, 1999. URL: [http://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/KNIGI/DOGOVOR\\_KN\\_1.htm](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/DOGOVOR_KN_1.htm) (дата обращения: 05.06.2021).
3. Груздев В. В. Возникновение договорного обязательства по российскому гражданскому праву. М.: Волтерс Клувер. 2010.
4. Демкина А. В. Заключение договора на торгах сквозь призму концепции преддоговорного правоотношения. Издание Государственной Думы. М., 2017. URL: <http://duma.gov.ru/media/files/dFioWELQSpOJ69IP9UOdIXonnEuo0Opn.pdf> (дата обращения: 12.06.2021).
5. Тонков К. В. Понятийные противоречия правового регулирования торгов по Гражданскому кодексу Российской Федерации // Общественные науки. Политика и право. 2013. № 3 (27).
6. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения: 23.05.2022).
7. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2022) // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_144624/) (дата обращения: 23.05.2022).
8. О применении законодательства Российской Федерации, регулирующего земельные отношения: письмо ФАС России от 11.01.2016 № ИА/90/16 // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_192791/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192791/) (дата обращения: 23.05.2022).
9. Определение СК по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19 августа 2019 г. № 308-ЭС19-3502 по делу № А32-11576/2018 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=598168#4dNtZ1T65x1C4wCQ1> (дата обращения: 23.05.2022).
10. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 28.11.2019 № 56-АПА19-20 // Сайт Законы, кодексы и нормативно-

- правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-28112019-n-56-ara19-20/> (дата обращения: 23.05.2022).
11. Определение Верховного Суда РФ от 08.04.2020 № 303-ЭС20-3026 по делу № А80-478/2018 // Сайт Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-08042020-n-303-es20-3026-podelu-n-a80-4782018/> (дата обращения: 23.05.2022).
  12. Решение Верховного суда Российской Федерации от 19 октября 2021 № АКПИ21-699 // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_400844/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400844/) (дата обращения: 23.05.2022).
  13. Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 4 (2021), утв. Президиумом Верховного суда РФ 16.02.2022 // СПС «КонсультантПлюс» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_409601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_409601/) (дата обращения: 23.05.2022).

## **ПРОЦЕДУРА ПЕРЕХОДА ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ НА ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В ПОРЯДКЕ НАСЛЕДОВАНИЯ**

***З. У. Гасанов***

Казанский инновационный университет им. В. Г. Тимирязова  
доцент кафедры гражданского и предпринимательского права  
кандидат юридических наук  
[gasanov-ksu@mail.ru](mailto:gasanov-ksu@mail.ru)

Аннотация. В статье описывается процедура перехода имущественных прав на земельные участки в порядке наследования. Особое внимание уделяется ограничению прав на земли сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: целевое назначение, наследование, земли сельскохозяйственного назначения, имущественные права, право собственности, принятие наследства

Abstract. The article describes the procedure for the transfer of property rights to land plots in the order of inheritance. Particular attention is paid to the restriction of rights to agricultural land.

Key words: purpose, inheritance, agricultural land, property rights, ownership, acceptance of inheritance

Одним из основных объектов гражданских прав является недвижимость. Исследуя понятие «недвижимость», необходимо отметить один из важнейших ее видов — земельный участок.

Земельный участок, являясь объектом гражданских прав может свободно отчуждаться и переходить от одного лица к другому, при отсутствии прямых законодательных ограничений. Выступая в гражданском обороте, земельный участок может одновременно выступать как объект вещных прав, так и обязательственных прав [1]. Особый характер земельных участков предполагает особые требования к субъектам, обладающим на них соответствующими вещными и обязательственными правами. В этой связи интерес представляет процесс перехода земельного участка и имущественных прав на него в порядке наследования, как одной из возможных форм универсального правопреемства.

Право собственности на земельный участок можно охарактеризовать через легальное определение права собственности, указанное в ст. 209 ГК РФ, как право владения, пользования и распоряжения своим земельным участком [2]. Однако данное определение нуждается в уточнении, вытекающем из самого понятия земельного участка. Таким образом, право собственности на земельный участок — это право владения, пользования и распоряжения своим земельным участком в соответствии с его целевым назначением.

В приведенном определении права собственности на земельные участки возникает вопрос, как рассматривать категорию «целевое назначение» — как ограничение права собственности либо как законное обязательство.

Этимологически ограничение есть установление определенных условий, границ.

Из содержания земельного законодательства можно сделать вывод о наличии двух видов ограничений:

- во-первых, «условные» ограничения, вытекающие из необходимости целевого использования земельного участка. Данные «условные» ограничения предполагают необходимость соблюдения собственником земельного участка, прежде всего наследником земельного участка, ряда дополнительных правил поведения, установленных земельным законодатель-

ством, при этом правомочия по владению, пользованию, распоряжению не ограничиваются [3].

Так, в частности, определяя принадлежность к категории земельного участка в соответствие с ее целевым назначением, она может быть предоставлена для ведения предпринимательской деятельности. Для перехода права собственности на земельный участок, предоставляемый для ведения предпринимательской деятельности, необходимо зарегистрировать данный земельный участок в соответствии с ФЗ от 13 июля 2015 г. № 218 «О государственной регистрации недвижимости» [4]. Данное действие является недостаточным для перехода права собственности на земельный участок, это применимо в том числе, к землям сельскохозяйственного назначения, когда лицо желает приобрести земли сельскохозяйственного назначения для осуществления на этой территории предпринимательской деятельности. Так, помимо этого, на собственника также возлагается обязанность регистрации строения, находящегося на данном земельном участке, и сдачи ее в эксплуатацию. В противном случае переход права собственности на земельный участок частично ограничивается. Эксплуатация же, в свою очередь, регулируется нормативно-правовыми актами регионального уровня, что приводит к дополнительным условным ограничениям для использования земельного участка. Например, собственник не сможет распорядиться данным земельным участком. Таким образом, наблюдается законодательный барьер для беспрепятственного перехода триады полномочий к собственнику.

- во-вторых, ограничения, устанавливающие прямой запрет собственнику земельного участка на совершение действий по владению, пользованию, распоряжению земельным участком. В данном случае, в отличие от «условных» ограничений, при которых правомочие правообладателя не ограничивается, закон устанавливает строго определенные условия, рамки поведения, которые собственник земельного участка переступить не может [5].

Ограничения, при которых правомочия правообладателя ограничиваются, влияют прежде всего на состав наследственной массы потенциальных наследников, должны быть специально оговорены в нормативно-правовых актах.

Например, если к иностранным гражданам на основе свидетельства о праве на наследство переходят земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, наследник впоследствии обязан произвести отчуждение земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в течение года со дня возникновения права собственности на эти земельные участки или права собственности на доли в праве общей собственности на земельный участок [6].

В этой связи необходимо дополнить Методические рекомендации по оформлению наследственных прав в части, регуливающей особенности оформления наследственных прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения при наследовании земельных участков:

- во-первых, иностранными гражданами, иностранными юридическими лицами, лицами без гражданства, а также юридическими лицами, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов;
- во-вторых, при невозможности соблюдения предельных размеров и требований к местоположению земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, переход земельного участка в порядке наследования не исключает необходимость совершения совокупности юридически значимых действий наследником для приобретения права собственности. При переходе имущества гражданина в порядке наследственного правопреемства наследник получает конкретные вещи, отдельные имущественные права и обязанности, но не имущество как целое и не право на имущество как таковое.

#### Литература

1. Шихалева О. В. Земельный участок как объект гражданских прав: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 13–14.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28 июня 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2021. № 27. Ст. 5053.
3. Блинков О. Е. Наследование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в странах СНГ и Балтии // Наследственное право. 2007. №2. С. 26–30.

4. О государственной регистрации недвижимости: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 01 мая 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (ч. I). С. 4344.
5. Писарев Г. А Земельный участок и права на него в составе наследства // Наследственное право. 2015. № 3. С. 45–48.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть третья: федер. закон от 26 ноября 2001 г. (ред. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4552; 2021. № 27. Ст. 5115.

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО ДОГОВОРА**

***А. С. Ержанова***

НАО «Восточно-Казахстанский университет  
имени Сарсена Аманжолова»  
г. Усть-Каменогорск, Казахстан  
aneka\_0414@mail.ru

Аннотация. В Концепции правовой политики Республики Казахстан, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года определено, что гражданское право Казахстана прошло несколько этапов своего развития и нынешний Гражданский кодекс, являясь крупнейшим кодификационным актом республики, впитал в себя идеи современного гражданского права. Кодекс заложил основные принципы регулирования товарно-денежных отношений: равенство форм собственности и ее неприкосновенность, свобода договора, равенство субъектов гражданского оборота.

Ключевые слова: договор, гражданское право, теория договорного права

Abstract. In the Concept of the legal policy of the Republic of Kazakhstan, approved by the Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated August 24, 2009, it is determined that the civil law of Kazakhstan has gone through several stages of its development and the current Civil Code, being the largest codification act of the republic, has absorbed the ideas of modern civil law. The Code laid down the basic principles of regulation of commodity-money relations: equality of forms of ownership and its inviolability, freedom of contract, equality of subjects of civil circulation.

Key words: contract, civil law, theory of contract law

Договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении граждан-

ских прав и обязанностей согласно п. 1 ст. 378 Гражданского кодекса Республики Казахстан (далее — ГК РК).

Термин «договор» употребляется в гражданском законодательстве в различных значениях: юридический факт, из которого возникает обязательство; само это договорное обязательство; документ, которым оформлено договорное обязательство.

Договор выступает как юридический факт, на основе которого возникает, изменяется, или прекращается правоотношение. Следовательно, договор является одним из оснований возникновения гражданских прав и обязанностей.

В соответствии с п. 1 ст. 148 ГК РК сделки могут быть односторонними и двух- или многосторонними. Следовательно, договор является сделкой и к договору применяются правила о двух- и многосторонних сделках, в частности, о форме и регистрации сделки, о признании сделки недействительной и т. д.

Понятие «односторонние и многосторонние сделки» следует отличать от понятия «односторонние и взаимные договоры». Односторонняя сделка не относится к договорам, так как для ее совершения не требуется соглашения сторон, достаточно волеизъявления одной стороны. Отличие договора от других сделок и других юридических фактов в том, что договор есть оглашение сторон. Поэтому, в соответствии с п. 3 ст. 148 ГК РК, для совершения договора необходимо выражение согласованной воли двух сторон (двухсторонняя сделка) либо трех или более сторон (многосторонняя сделка).

подавляющее большинство договоров являются двусторонней сделкой, поскольку из договора возникает, как правило, обязательственное правоотношение, а для обязательства характерно наличие двух сторон, интересы которых противоположны: одна имеет право требования (кредитор), другая — корреспондирующую этому праву обязанность (должник).

Примером многосторонней сделки может служить договор о совместной деятельности. Особенностью этого договора является то, что стороны его обязуются совместно действовать для достижения общей хозяйственной цели, т. е. в данном случае интересы сторон направлены на достижение общей хозяйственной цели и в результате этой деятельности возникает общая собственность.



К многосторонним договорам применимы, как правило, общие положения о договоре. Однако, некоторые нормы не применимы в силу особенностей многосторонних договоров, о которых речь шла выше.

В частности, вряд ли можно применить к многостороннему договору положения о публичном договоре ст. 387 ГК РК, о договоре в пользу третьего лица ст. 391 ГК РК, определенная специфика должна быть в применении норм о заключении договора.

Существенно новым моментом гражданского кодекса Республики Казахстан является заложенное в нем положение о том, что «из договора может возникнуть обязательственное, вещное, авторское или иное правоотношение. Данного положения не было в прежнем законодательстве. Нет его и в гражданском кодексе других государств-членов СНГ.

Гражданско-правовой договор обычно связывают с обязательственным правоотношением. В большинстве случаев это так и есть. Однако есть правоотношения, которые с трудом вписываются в схему обязательственных правоотношений. В частности, из договора о совместной деятельности возникают отношения между его участниками по совместному владению и пользованию объектом общей собственности, которые являются не обязательственными, а вещными относительными правоотношениями.

Аналогично можно оценить ситуацию, когда из договора возникают авторские отношения (между соавторами), изобретательские (между изобретателями) и т. п.

К обязательствам, возникшим из договора, применяются общие положения об обязательствах (ст. 268–377 ГК РК), поскольку иное не предусмотрено правилами гл. 22 ГК РК, посвященной общим положениям о договорах, и правилами об отдельных видах договоров, содержащимися в гражданском кодексе (п. 2 ст. 379 ГК РК).

Пункт 2 ст. 379 ГК РК исходит из того, что обязательства могут возникать не только из договора, но и из других юридических фактов. Поэтому применение к договорным обязательствам общих положений об обязательствах может быть ограничено нормами ГК РК о договорах. Например, отдельные правила об уступке требования и переводе долга (ст. 339–348 ГК) в некоторых видах договоров (лизинга, факторинга)

решаются по-другому. Следовательно, будут применяться нормы об этих видах договоров.

В п. 3 ст. 379 ГК РК заложена иная формула: к вещным, авторским или иным правоотношениям, возникающим из договора, применяются положения гл. 22 ГК РК, если иное не вытекает из законодательства, договора или существа правоотношения.

Например, из существа договора о совместной деятельности или учредительного договора вытекают многие особенности, связанные с заключением договора, его изменением и расторжением и другими вопросами, которые решаются в гл. 2 и 12 ГК РК или в договоре иначе, чем в гл. 22 ГК РК. Но мне кажется, что проблема здесь лежит глубже. Когда мы говорим о способах возникновения вещных прав, мы одним из способов называем приобретение права собственности на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества (п. 2 ст. 235 ГК РК).

С передачей права собственности дело обстоит просто: вещь передана, обязательственное отношение прекратилось.

Сложнее обстоит дело с другими вещными правами: право землепользования, залог, аренда, сервитут, доверительное управление и прочее. Если в договоре купли-продажи после передачи вещи обязательственное отношение прекращается и возникает вещное право собственности, то при залоге, временном землепользовании, аренде обязательственное отношение залога или аренды сохраняется, но одновременно возникает вещное право залога или аренды. Таким образом, из договора аренды возникает обязательственное отношение аренды и вещное право аренды на вещь.

В литературе часто производится смешение этих двух прав: вещного и обязательственного, говорят о вещно-обязательственных правоотношениях<sup>[1]</sup>. Это неверно, я считаю принципиально недопустимым смешение различных правоотношений, причем различной правовой природы. Здесь все обстоит очень просто. Надо четко разграничивать два правоотношения, возникших в связи с залогом или арендой: одно внутреннее — обязательственное, — между арендодателем и арендатором, второе внешнее — вещное — между арендатором и всеми третьими лицами (в том числе собственником вещи), которые обязаны не вмешиваться в осуществление арендатором своего вещного права на вещь, взятую им в аренду. Оба

правоотношения возникают из договора залога или аренды или любого иного договора, порождающего вещное право.

#### **Литературы**

1. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть), с изм. и доп. по состоянию на 12.01.2022 [электронный ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1006061](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1006061) (дата обращения: 12.11.2021).
2. Гражданский кодекс Республики Казахстан (особенная часть) с изм. и доп. по состоянию на 01.01.2022 [электронный ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1013880](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1013880) (дата обращения: 13.11.2021).
3. Гражданский кодекс Республики Казахстан — толкование и комментирование. Общая часть. Вып. 1. Алматы: Баспа, 1997 [электронный ресурс]. URL: <https://booksee.org/book/769628> (дата обращения: 14.11.2021).

## **О КОНСОРЦИУМАХ В СФЕРЕ НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

### ***Л. В. Саенко***

Саратовская государственная юридическая академия  
доцент кафедры гражданского права  
кандидат юридических наук, доцент  
[saenko7@yandex.ru](mailto:saenko7@yandex.ru)

### ***О. Н. Ермолова***

Саратовская государственная юридическая академия  
доцент кафедры гражданского права,  
кандидат юридических наук, доцент  
[olga\\_ermolova@bk.ru](mailto:olga_ermolova@bk.ru)

### ***М. А. Пазына***

Саратовская государственная юридическая академия  
доцент кафедры гражданского права  
кандидат юридических наук  
[maffa21@yandex.ru](mailto:maffa21@yandex.ru)

Аннотация. В статье рассматриваются возможность создания консорциума в сфере науки и высшего образования, цели данного объединения, особенности функционирования и участия в нем.

Ключевые слова: консорциум, высшее образование, образование и наука

Abstract. The article discusses the possibility of creating a consortium in the field of science and higher education, the goals of this association, the specifics of functioning and participation in it.

Key words: consortium, higher education, education and science

Вопросы взаимодействия и сотрудничества вузов, научных и иных организаций в настоящее время приобрели особое значение. Подготовка высококвалифицированных кадров, реализация капиталоемких научных, научно-технических, инновационных, образовательных, коммерческих и прочих проектов в сфере науки и образования возможны при долгосрочных отношениях, одной из форм которых является создание консорциума. Данный вид объединений получил достаточное распространение в сфере науки и высшего образования [1–5].

В настоящее время в законодательстве об образовании и науке закреплено несколько форм реализации образовательных программ, уже апробированных на практике. В частности, согласно ст. 15 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрена сетевая форма реализации образовательных программ, которая обеспечивает возможность освоения обучающимся образовательной программы и отдельных учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, иных компонентов, предусмотренных образовательными программами, с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Кроме того, в соответствии со ст. 72 данного закона интеграция образовательной и научной деятельности в высшем образовании может осуществляться в разных формах, в том числе в форме:

- проведения образовательными организациями, реализующими образовательные программы высшего образования, научных исследований и экспериментальных разработок за счет грантов или иных источников финансового обеспечения;
- привлечения образовательными организациями работников научных организаций, а также научными организациями работников образовательных организаций на дого-

ворной основе для участия в образовательной или научной деятельности;

- осуществления образовательными и научными организациями совместных научно-образовательных проектов, научных исследований и экспериментальных разработок, а также иных совместных мероприятий;
- создания научными организациями в образовательных организациях лабораторий, осуществляющих научную и научно-техническую деятельность;
- создания образовательными организациями в научных организациях кафедр, осуществляющих образовательную деятельность.

Традиционно консорциум рассматривают как организационную форму временного объединения независимых предприятий и организаций с целью координации их предпринимательской деятельности. При этом в Гражданском кодексе РФ среди юридических лиц, являющихся коммерческими или некоммерческими организациями, консорциумы не называются.

Научно-образовательный консорциум может создаваться для достижения таких целей как консолидация интеллектуальных, кадровых, информационных, финансовых и иных ресурсов; проведение капиталоемких научных, научно-технических, инновационных, образовательных, коммерческих и прочих проектов долгосрочного характера; создание высококвалифицированного кадрового резерва; повышение качества подготовки научно-исследовательских кадров в рамках экономики замкнутого цикла и др. Нужно принимать во внимание, что сами по себе консорциумы имеют несколько иные первостепенные цели, отличные от собственно образовательных целей и задач, что можно видеть по приведенному перечню разнообразных форм взаимодействия образовательных и научных организаций. В связи с этим представляется, что нет никакой необходимости указывать в качестве основной цели создания консорциума в сфере высшего образования осуществление образовательной деятельности, по итогам которой выдается документ об образовании, и, соответственно, включать изменения в действующее законода-

тельство механизмы лицензирования и аккредитации консорциумов в качестве образовательных организаций.

Поскольку сетевая форма реализации образовательных программ видится вполне достаточной для достижения образовательных целей, для создания основ правового регулирования деятельности консорциумов изменения и дополнения преимущественно следует вносить не в Закон об образовании, а в Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», акцентируя внимание на такой цели создания консорциумов как разработка научно-прикладных проектов и получение результатов интеллектуальной деятельности. Научоемкий проект, научно-исследовательская деятельность, а также иной результат, ради которого создается консорциум в высшем образовании, должен соответствовать общим требованиям, предъявляемым законодательством РФ о научной, научно-технической и инновационной деятельности к работам научного характера, а также целям создания самого консорциума.

Представляется возможным создание консорциумов как в форме юридического лица, так и без его образования.

К научно-образовательным консорциумам относят и ассоциации как некоммерческие организации, как пример: ассоциация некоммерческих организаций «Томский консорциум научно-образовательных и научных организаций», и общественно-профессиональные сообщества вузов, объединяющихся в интеграционных целях, в том числе, для повышения качества образования и эффективности научных исследований; создания единой научно-образовательной среды; сохранения лучших научных школ и традиций; консолидации интеллектуальных, кадровых, информационных и иных ресурсов; поддержки талантливых молодых исследователей и др. Все это делает данные объединения похожими на такое относительно новое юридическое явление как «гражданско-правовое сообщество» при условии наличия волеобразующего органа управления (гл. 9.1 ГК РФ).

Складывающиеся тенденции в сфере образования свидетельствуют о приоритете создания консорциумов без образования юридического лица. При этом форма простого товари-

щества (на основе договора о совместной деятельности), является, очевидно, невостребованной на практике.

Вполне допустимым видится создание консорциумов на основе соглашения его участников, заключаемого в свободной форме без предъявления обязательных требований к такому соглашению и самому объединению. Такой подход не противоречит действующему законодательству и на данный момент представляется наиболее целесообразным.

Само право на создание консорциума может быть закреплено как в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», так и в Федеральном законе от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» исходя из следующего понимания консорциума: *консорциум в сфере науки или высшего образования* — это объединение образовательных организаций высшего образования и (или) научных организаций, а также организаций реального сектора экономики, осуществляющее деятельность на основе соглашения о создании консорциума.

Случаи образования консорциума в форме юридического лица могут включать создание как некоммерческой, так и коммерческой организации в соответствии с допустимыми организационно-правовыми формами. Применительно к форме некоммерческой организации — это, в частности, ассоциации (союзы), применительно к форме коммерческой организации — это хозяйственное общество.

В качестве основной цели — для некоммерческой организации и обязательной дополнительной цели деятельности — для коммерческой организации должны выступать: консолидация интеллектуальных, кадровых, информационных, финансовых и иных ресурсов; проведение капиталоемких научных, научно-технических, инновационных, образовательных, коммерческих и прочих проектов долгосрочного характера; создание высококвалифицированного кадрового резерва; повышение качества подготовки научно-исследовательских кадров в рамках экономики замкнутого цикла и др.

Если исходить из понимания консорциума как добровольного, самоуправляемого объединения, созданного по инициативе заинтересованных лиц на основе общности интересов для реализации таких целей как консолидация интеллектуальных, кадровых, информационных, финансовых и иных ресурсов; проведение капиталоемких научных, научно-технических, инновационных, образовательных, коммерческих и прочих проектов долгосрочного характера; создание высококвалифицированного кадрового резерва; повышение качества подготовки научно-исследовательских кадров в рамках экономики замкнутого цикла и т. п., то никакие условия соглашения не должны определяться как существенные, кроме целей деятельности объединения.

Формирование деятельности консорциумов в сфере науки или высшего образования в настоящее время должно происходить добровольно и инициативно в пределах общих ограничений действующего законодательства. При этом следует учитывать, что нормативно-правовыми актами более детально урегулирован статус научно-образовательных центров мирового уровня (НОЦ) и научных центров мирового уровня (НЦМУ). Такие научно-образовательные и научные центры следует рассматривать как разновидности консорциумов в сфере науки или высшего образования, деятельность которых урегулирована более детально.

Что касается участников (членов) консорциума в высшем образовании, то ими могут быть субъекты научной, научно-технической, образовательной и предпринимательской деятельности, социально ориентированные некоммерческие организации, институты инновационного развития, организации инновационной инфраструктуры, фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, а также иные субъекты, осуществляющие свою деятельность в научной, научно-технической и инновационной сферах и организации, действующие в реальном секторе экономики.

Видится необходимым различать участников рассматриваемого объединения как обязательных или факультативных. Учитывая цели создания консорциума, можно предположить, что к обязательным участникам такого объединения



должны быть отнесены вузы. Факультативными участниками могут являться иные субъекты научной, научно-технической, образовательной и предпринимательской деятельности, социально ориентированные некоммерческие организации, институты инновационного развития, организации инновационной инфраструктуры, фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности. Таким образом, представители бизнеса будут относиться к факультативным участникам консорциума. При этом следует учитывать, что участие субъектов предпринимательской деятельности, несомненно, будет иметь положительное значение для деятельности консорциума.

Поскольку создание консорциума осуществляется в добровольном и, преимущественно, договорном порядке, инициатором его создания может выступить не только вуз, но и иные субъекты, осуществляющие свою деятельность в научной, научно-технической и инновационной сферах, а также организации, действующие в реальном секторе экономики.

Если инициатором создания консорциума выступает коммерческая организация, то необходимо принимать во внимание наличие у нее ориентированности на реализацию наукоемких проектов, а также иных результатов, связанных с научной, научно-технической и инновационной деятельностью. Если инициатором создания консорциума выступает иной субъект, то необходимо учитывать наличие интеллектуальных, кадровых, научных, педагогических, организационных и иных возможностей для научных изысканий и иной деятельности, реализация которой предполагается в рамках консорциума.

Полагаем, что факт создания консорциума в высшем образовании должен быть доведен до сведения Минобрнауки РФ, то есть должен иметь уведомительный характер. При этом на законодательном уровне можно рассмотреть вопрос об обязанности участников консорциума размещать информацию о таком соглашении на своих официальных сайтах.

Характер вклада в консорциум представителя реального сектора экономики может быть любым (в зависимости от целей отдельно взятого проекта), в основном, это — финан-

совые вложения, имущественные средства необходимые и достаточные для реализации проекта, результаты интеллектуальной деятельности и различные информационные ресурсы. Особенностью вкладов остальных участников консорциума (вузов, научных организаций, иных некоммерческих образований) является в первую очередь их интеллектуальный потенциал, выраженный в сотрудниках — специалистов, имеющих необходимую профессиональную подготовку и определенный опыт участия в деятельности по созданию соответствующего наукоемкого проекта, а также результаты интеллектуальной деятельности и материальные ресурсы — аудиторный фонд, лаборатории, существующие у них информационные ресурсы и др.

Механизм взаимодействия участников консорциума может быть предусмотрен соглашением о создании консорциума — сообщества без образования юридического лица как объединения самостоятельных хозяйствующих субъектов.

Система управления в консорциуме, таким образом, выстраивается в рамках соглашения о его создании. Для наиболее эффективного управления консорциумом возможно создать его высший орган, например, Совет консорциума, (с вхождением в него представителей каждого участника, как по должности, так и на выборных началах), коллегиальный исполнительный орган, например, Правление и в соглашении предусмотреть их полномочия.

Рисковый характер участия в консорциальном соглашении (для инвесторов) — представителей реального сектора экономики предопределяет возможность наличия функций контроля с их стороны. Пределы контрольных правомочий следует прописывать в соглашении.

Ведение бухгалтерского учета в консорциумах возможно по аналогии с осуществлением бухгалтерской отчетности в простом товариществе. Так, в соответствии с действующим законодательством помимо «основной роли» у участника Договора Простого товарищества могут быть три различных статуса: участник, ведущий бухгалтерский учет общего имущества товарищей (п. 2 ст. 1043 ГК РФ); участник, ведущий общие дела от имени всех товарищей на основании п. 2

ст. 1044 ГК РФ; участник, ведущий общий учет операций, подлежащих обложению НДС в соответствии со ст. 174.1 Налогового кодекса РФ. При этом участник договора простого товарищества может быть наделен как одной из вышеуказанных обязанностей, так всеми вместе. Как правило, совмещение этих ролей у одного участника является достаточно удобным для всех, и применительно к договору о совместной деятельности такого участника принято называть «товарищ, ведущий общие дела».

Правовая определенность создания и функционирования консорциумов в сфере науки и высшего образования, на наш взгляд, способствовала бы росту создания подобных объединений для достижения поставленных перед образовательными и научными организациями целей.

#### Литература

1. Ван Бин Роль российско-китайских университетских консорциумов в развитии инновационной среды международного образования. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-rossiysko-kitayskih-universitetskih-konsortsiumov-v-razviti-innovatsionnoy-sredy-mezhdunarodnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 02.05.2022).
2. Василенко Н. В. Костенко А. А., Назаретян К. А. Коллаборация в высшем образовании: организационные перспективы консорциумов. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kollaboratsiya-v-vysshem-obrazovanii-organizatsionnye-perspektivy-konsortsiumov> (дата обращения: 02.05.2022).
3. Гнездова Ю. В., Веселовский М. Я., Нуралиев С. У., Федотов А. В., Алексахина В. Г. Консорциум как коллективный участник инновационной деятельности системы образования // Социально-экономическое развитие регионов на инновационной основе: сб. науч. ст. по мат-лам Всерос. науч.-практ. конф., Королев, 15 января 2015 года. М.: Научный консультант, 2015. С. 61–69.
4. Короткова Т. С., Кашук Л. И. Консорциум как форма развития и обеспечения конкурентоспособности в системе высшей школы. URL: <http://www.allbest.ru/> (дата обращения: 02.06.2022).
5. Тюляев Г. С., Витоль Э. Ю. Актуальность конструкции консорциумов для российского права // Вестн. гражданского права. 2018. Т. 18. № 1. С. 50–85.

# ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ УСТАНОВЛЕНИЯ ПРЕДЕЛОВ СУБСИДИАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ БЕНЕФИЦИАРОВ ОРГАНИЗАЦИИ-БАНКРОТА

*Г. В. Землюкова*

УФНС России по Хабаровскому краю  
главный государственный налоговый инспектор  
g.zemlyukova@gmail.com

Аннотация. Данная статья посвящена вопросу регулирования установления пределов субсидиарной ответственности бенефициаров организации-банкрота, их прав и обязанностей в делах о банкротстве согласно действующего законодательства о банкротстве, а также влиянию изменений в судебной практике в связи с принятием Верховным и Конституционным Судами Российской Федерации значимых постановлений в части наделения таких бенефициаров процессуальными правами и обязанностями не только в качестве стороны обособленного спора по привлечению их к субсидиарной ответственности, но и в целом в деле о банкротстве организации-должника на установление пределов субсидиарной ответственности.

Ключевые слова: банкротство должника, контролирующие должника лица, бенефициар организации-банкрота, процессуальные права контролирующих должника лиц, привлечение к субсидиарной ответственности по долгам должника, пределы установления размера субсидиарной ответственности

Abstract. This article is devoted to the issue of regulating the establishment of the limits of subsidiary liability of the beneficiaries of a bankrupt organization, their rights and obligations in bankruptcy cases in accordance with the current bankruptcy legislation, as well as the impact of changes in judicial practice in connection with the adoption by the Supreme and Constitutional Courts of the Russian Federation of significant decisions in terms of granting such beneficiaries procedural rights and obligations not only as the parties to a separate dispute on bringing them to subsidiary liability, but also in general, in the bankruptcy case of the debtor organization, to establish the limits of subsidiary liability.

Key words: bankruptcy of the debtor, persons controlling the debtor, the beneficiary of the bankrupt organization, procedural rights of persons controlling the debtor, bringing to subsidiary liability for the debtor's debts, the limits of establishing the amount of subsidiary liability

Привлечение к субсидиарной ответственности руководителей и владельцев бизнеса, бенефициаров — контролирующих должника лиц по долгам организаций-должников при банкротстве последних является на сегодня в юридической

практике первостепенным вопросом, актуальность которого обусловлена тем, что к моменту завершения процедуры банкротства должников не все требования их кредиторов погашаются за счет имущества должника ввиду его недостаточности.

Федеральным законом от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве) предусмотрена возможность привлечения к субсидиарной ответственности таких контролирующих должника лиц по долгам последнего перед его кредиторами, в той части, в которой такие долги не были погашены по результатам процедуры банкротства.

По общему смыслу, закрепленному в Законе о банкротстве, контролирующее должника лицо — это лицо, имеющее право давать обязательные для исполнения должником указания или возможность иным образом определять действия должника, в том числе по совершению сделок [2].

Следует отметить, что в соответствии со ст. 34 Закона о банкротстве лицами, участвующими в деле о банкротстве, являются: должник, арбитражный управляющий, конкурсные кредиторы, уполномоченные органы, иные лица, куда не входят контролирующие должника лица [2].

Кроме того, отдельной нормой Закона о банкротстве, а также Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (далее — АПК РФ) установлен перечень лиц, которые могут участвовать во всех судебных спорах и в который также не включены контролирующие должника лица.

Правовой статус контролирующих должника лиц в процедуре банкротства включает права и обязанности их как ответчиков лишь в обособленных спорах по привлечению к субсидиарной ответственности по долгам должника, что ограничивает возможность оказывать ими влияние на пределы установления размера их субсидиарной ответственности по долгам должника в части их непогашения самим должником.

Таким образом, права бенефициаров должника, в том числе в части возможности определять пределы их субсидиарной ответственности, к которой они привлечены, ограничены лишь участием в таких обособленных спорах.

В процедуре банкротства объем сформированной конкурсной массы должника влияет на процент удовлетворения требований кредиторов, размер которого в свою очередь влияет на установление пределов субсидиарной ответственности бенефициаров.

Размер субсидиарной ответственности в соответствии с пунктом 11 статьи 61.11 Закона о банкротстве равен совокупному размеру требований кредиторов. Соответственно, размер сформированной конкурсной массы должника, а также размер требований конкурсных кредиторов, включенных в реестр требований должника, напрямую влияют на правовое положение контролирующего лица в части установления пределов его субсидиарной ответственности, так как разница между этими величинами и составляет размер субсидиарной ответственности бенефициара.

При этом до последнего времени их участие в процедуре банкротства в целом было сведено к защите своих прав лишь в рамках судебных процессов по обособленным спорам о привлечении их к субсидиарной ответственности.

Однако с принятием Верховным судом Российской Федерации 30.09.2021 определения в рамках дела № А56-17680/2017 о банкротстве общества с ограниченной ответственностью «Финансовая компания «Присцельс» ситуация изменилась.

Суд указал, что бывшему руководителю должника, привлеченному к субсидиарной ответственности, «должны быть предоставлены полномочия тем или иным образом влиять на две указанные величины, так как они ему объективно противопоставляются» [7], предоставив тем самым возможность участия в иных обособленных спорах в деле о банкротстве при отсутствии законодательно закрепленных правомочий.

Так, в понимании Закона о банкротстве и с учетом разъяснений постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2012 № 35 «О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве» контролирующее должника лицо не входит в круг лиц, обладающих правами иных участников дела о банкротстве, а лишь наделен правами и обязанностями только в пре-

делах рассмотрения обособленного спора о привлечении его к субсидиарной ответственности.

Таким образом, исходя из системного толкования законодательства, Верховный Суд Российской Федерации делает вывод о том, что «контролирующее должника лицо, выбрав активную защиту своих прав в связи с возникновением обособленного спора по заявлению арбитражного управляющего о привлечении его к субсидиарной ответственности, не может быть лишено возможности на обращение в суд с жалобой на действия арбитражного управляющего в связи с отсутствием в Законе о банкротстве наличия у него статуса основного участника дела о банкротстве» [7].

Позиция Верховного Суда Российской Федерации подтверждает необходимость урегулирования правового статуса контролирующих должника лиц, бенефициаров должника в деле о банкротстве последнего, который напрямую влияет на баланс их имущественных интересов кредиторов, должника, а также его бенефициаров.

По такому же пути пошел Конституционный суд Российской Федерации, который постановлением № 49-П от 16 ноября 2021 года признал статью 42 АПК РФ и статью 34 Закона о банкротстве в их взаимосвязи «не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им судебной практикой, они не позволяют лицу, привлеченному к субсидиарной ответственности по обязательствам должника, обжаловать судебный акт, принятый без участия этого лица, о признании обоснованными требований кредиторов должника и о включении их в реестр требований кредиторов за период, когда это лицо являлось контролирующим по отношению к должнику» [6].

Указанная новелла напрямую оказывает влияние на установление пределов субсидиарной ответственности бенефициаров должника-банкрота в обособленных спорах по привлечению их к такой ответственности.

Таким образом, состоявшиеся судебные акты судов высших инстанций позволяют говорить о возможности уровня правовой статус контролирующих должника лиц в делах о банкротстве с остальными участниками дел о банкротстве

и в судебных процессах по таким делам в части предоставления возможности для бенефициаров, привлеченных к субсидиарной ответственности, обжаловать вступившие в силу судебные акты-основания формирования реестра требований кредиторов должника.

Нельзя не согласиться, что «данный подход представляется более верным, поскольку строго формально в отношении иных требований отсутствует причинно-следственная связь между деянием конкретного лица и размером субсидиарной ответственности» [8].

Указанный подход не противоречит закрепленным в законодательстве нормам и их трактованию складывающейся судебной практикой в части возможности определения долей, в пределах которых субсидиарные должники будут нести ответственность в случаях возможности определения конкретных операций или исходя из периодов контроля [4].

Как верно отмечено Е. Михайловым, «главное преимущество привлечения «субсидиарщиков» в обособленные споры на этапе включения требований в реестр состоит не столько в процессуальной экономии, сколько в возможности сразу рассмотреть все аргументы сторон, когда еще может присутствовать реальная состязательность» [9].

Однако нельзя отдельно не отметить, что указанным постановлением Конституционного Суда Российской Федерации ограничены пределы прав контролирующих должника лиц на обжалование требований конкурсных кредиторов лишь определением размера таких требований за период, когда субсидиарный ответчик являлся контролирующим лицом по отношению к должнику. Указанный факт свидетельствует об избрании Конституционным Судом Российской Федерации ограничительного подхода, что видится обоснованным с точки зрения пресечения злоупотребления правом такими субсидиарными ответчиками.

Следует заключить, что наделение контролирующих должника лиц указанными правами участников судебных дела о банкротстве, в том числе правом на участие в иных спорах в деле о банкротстве, возможностью знакомиться с материалами дела, заявлять возражения по требованиям других



кредиторов и совершать иные действия, позволит расширить доказательную базу и даст возможность судам реализовать принцип объективности при осуществлении судопроизводства в большей мере.

Можно с уверенностью предположить, что данная новелла правоприменительной практики высших судов Российской Федерации будет иметь важное значение для складывающейся в дальнейшем судебной практики в части разрешения проблематики установления пределов размера субсидиарной ответственности бенефициаров организации-должника.

### Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 [электронный ресурс] // КонсультантПлюс (дата обращения: 05.06.2022).
2. О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.01.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 28.10.2002. № 43. Ст. 4190.
3. О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»: федер. закон от 29 июля 2017 № 266-ФЗ // Администрация Президента России 2021 год. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42223> (дата обращения: 05.06.2022).
4. О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21.12.2017 № 53 29 декабря 2017 // Рос. газ. — Федеральный выпуск. № 297 (7463). URL: <https://rg.ru/2017/12/29/post-vs-53-dok.html> (дата обращения: 06.06.2022).
5. О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 35 от 22.06.2012. URL: <https://base.garant.ru/70203722/> (дата обращения: 06.06.2022).
6. Постановление Конституционного Суда РФ № 49-П от 16 ноября 2021. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision566455.pdf> (дата обращения: 10.06.2022).
7. Сайт Арбитражного суда Российской Федерации, Картоотека арбитражных дел. Электронный ресурс. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a5163977-3577-4c71-b689-22b962a426f4/de966c7b-0356-4b49-9737-94de2426ccfc/A56-17680-2017\\_20210930\\_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a5163977-3577-4c71-b689-22b962a426f4/de966c7b-0356-4b49-9737-94de2426ccfc/A56-17680-2017_20210930_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 03.06.2022)
8. Байкова С. Проблемы и перспективы применения постановления КС РФ № 49-П // ЭЖ-Юрист. № 09 (1210) 2022. URL: <https://www.eg-online.ru/article/451971/> (дата обращения: 11.06.2022).

9. Михайлов Е. Такли хорошо Конституционный Суд защитил интересы привлекаемых к субсидиарной ответственности (Постановление КС РФ от 16.11.2021 № 49-П)? URL: <https://zakon.ru/blog/2022/04/14/> (дата обращения: 11.06.2022).

## **НЕПРЕОДОЛИМАЯ СИЛА (ФОРС-МАЖОР): ПОНЯТИЕ И ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

*С. В. Зимнева*

Тюменский государственный университет  
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
кандидат юридических наук, доцент  
swk1@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматривается понятие непреодолимой силы и ее признаки на основе действующего законодательства, тенденции его развития.

Ключевые слова: непреодолимая сила, форс-мажор, недружественные действия, освобождение от ответственности, неисполнение обязательств

Abstract. The article discusses the concept of irresistible force and its signs on the basis of current legislation, trends in its development.

Key words: irresistible force, force majeure, unfriendly actions, exemption from responsibility, default on obligation

При обычном ритме экономики и жизни в стране граждане и организации редко задумываются о последствиях неисполнения принятых на себя договорных обязательств. Но когда случаются непредвиденные обстоятельства (природные катаклизмы, финансовые кризисы, пандемия и т. п.), то, естественно, меняются и экономические условия осуществления предпринимательской деятельности. Для предпринимателей актуальными становятся вопросы гражданско-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Невозможно решать вопросы гражданской ответственности, не установив предварительно, что такое непреодолимая сила.

В соответствии с частью 3 статьи 401 Гражданского кодекса Российской Федерации непреодолимая сила — чрезвычайные и непредотвратимые при данных условиях обстоятельства. К таким обстоятельствам не относятся, в частности, нарушение обязанностей со стороны контрагентов должника, отсутствие на рынке нужных для исполнения товаров, отсутствие у должника необходимых денежных средств. Если иное не предусмотрено законом или договором, обстоятельства непреодолимой силы являются обстоятельством, освобождающим от ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства при осуществлении предпринимательской деятельности. Таким образом, понятие непреодолимой силы дается через указание на ее основные признаки: чрезвычайность и непредотвратимость.

В Положении о порядке свидетельствования Торгово-промышленной палатой Российской Федерации обстоятельств непреодолимой силы (форс — мажор) (приложение к постановлению Правления ТПП РФ от 23.12.2015 № 173-14) содержится более развернутая дефиниция непреодолимой силы. Под обстоятельствами непреодолимой силы (форс-мажором) понимаются чрезвычайные, непредвиденные и непредотвратимые обстоятельства, возникшие в течение реализации договорных (контрактных) обязательств, которые нельзя было разумно ожидать при заключении договора (контракта), либо избежать или преодолеть, а также находящиеся вне контроля сторон такого договора (контракта). Отметим, что понятие непреодолимой силы в данном нормативном акте также дается через указание на признаки чрезвычайности и непредотвратимости, однако, добавляется признак непредвиденности. При этом непредвиденность предполагает невозможность разумно ожидать при существующих условиях наступление чрезвычайных обстоятельств при исполнении договора.

Согласно указанному выше Положению к обстоятельствам непреодолимой силы относятся: стихийные бедствия (землетрясение, наводнение, ураган), пожар, массовые заболевания (эпидемии), забастовки, военные действия, террористические акты, диверсии, ограничения перевозок, запретительные

меры государств, запрет торговых операций, в том числе с отдельными странами, вследствие принятия международных санкций и другие, не зависящие от воли сторон договора (контракта) обстоятельства. Таким образом, указанные акты связывают непреодолимую силу (форс-мажор) с препятствиями неконтролируемыми, когда стороны не планировали наступление таких обстоятельств, при которых невозможно продолжить исполнение договорных обязательств [3, с. 100].

Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» даны разъяснения по признакам непреодолимой силы. Суд указал, что чрезвычайность следует понимать, как исключительность рассматриваемого обстоятельства, наступление которого не является обычным в конкретных условиях. Непредотвратимость предполагает невозможность избежать наступления такого обстоятельства или его последствий любым участником гражданского оборота, осуществляющим аналогичную с должником деятельность [2, с. 83].

Определение понятия непреодолимой силы или перечня обстоятельств, которые можно рассматривать в качестве обстоятельств непреодолимой силы также содержит ряд иных нормативно-правовых актов:

- ст. 50 Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» — «...в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы»;

- ст. 10 Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» — «...препятствовало чрезвычайное и непредотвратимое при данных условиях обстоятельство (непреодолимая сила)»;

- ст. 8 Федерального закона от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» — «Стороны освобождаются от ответственности за полное или

частичное неисполнение обязательств по государственному контракту в случае непредвиденных обстоятельств, возникших после его заключения в результате событий чрезвычайного характера (засуха, наводнение, градобитие и другие форс-мажорные обстоятельства), которые стороны не могли предвидеть и предотвратить» (п. 6);

- ст. 32.4 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» — «...возникновение чрезвычайной ситуации, стихийного бедствия, катастрофы, эпидемии, эпизоотии, иного чрезвычайного происшествия либо обстоятельства непреодолимой силы — до устранения последствий чрезвычайных обстоятельств» (б) и других.

Таким образом, к непреодолимой силе относят стихийные бедствия, технологическую катастрофу, засуху, наводнение, градобитие, катастрофу, эпидемию, эпизоотию, иные чрезвычайные происшествия, которые стороны не могли предвидеть и предотвратить.

Следует отметить, что в науке гражданского права и в судебной практике продолжается поиск такого толкования названных выше признаков непреодолимой силы, которое бы позволило исключить судебные ошибки в правоприменительной деятельности [3, с. 93].

Вместе с тем само понятие «непреодолимая сила (форс-мажор)» является нормативным обобщением, то есть через признаки «чрезвычайности» и «непредотвратимости» под непреодолимой силой (форс-мажором) понимаются различные природные явления и социальные факторы.

Обязательного и законченного перечня обстоятельств непреодолимой силы ни отечественная, ни международная законодательные базы не содержат. Законодатель отказался от формулирования единого определения понятия «непреодолимая сила», придя к выводу о том, что единого, готового и законченного понятия «непреодолимая сила», основанного на сути соответствующего правового явления, не существует. Это понятие является относительным, что предполагает каждый раз суду при постановке вопроса об освобождении от гражданской ответственности лица в связи с наличием непре-

одолимой силы давать оценку конкретным обстоятельствам, приведшим к причинению вреда.

Так, например, Верховный Суд Российской Федерации в «Обзоре по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1» (Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21 апреля 2020 года) [4] сформулировал позицию о том, что признание распространения новой коронавирусной инфекции обстоятельством непреодолимой силы не может быть универсальным для всех категорий должников. Существование обстоятельств непреодолимой силы должно быть установлено с учетом обстоятельств конкретного дела (в том числе срока исполнения обязательства, характера неисполненного обязательства, разумности и добросовестности действий должника и т. д.).

В настоящее время экономические санкции, которые вводит ряд стран в отношении России, оказывают существенное влияние на возможность исполнения российскими предпринимателями своих обязательств по внутрироссийским сделкам. Так, значительная часть технического оборудования, электроники, машин и иных сложных товаров, поставляемых отечественными производителями на российский рынок, производится с привлечением комплектующих, произведенных за пределами Российской Федерации, на поставку которых Европейским союзом, США и рядом других стран введены запреты и ограничения. При этом иностранные поставщики отказывают в поставке подпадающего под санкции товара, а указанные комплектующие не производятся в России и, как правило, носят уникальный характер. Как указывается в письме от 22 марта 2022 г. № ПР/0181 Торгово-промышленной палаты Российской Федерации такая ситуация приводит к тому, что многие отечественные компании вынуждены приостанавливать поставку своей промежуточной или конечной продукции контрагентам в рамках существующих производственных (технологических) цепочек, поскольку вышеуказан-

ные комплектующие, необходимые для производства продукции, становятся для них недоступными.

Напомним, что согласно п. 3 ст. 401 ГК РФ к обстоятельствам непреодолимой силы не относятся: нарушение обязанностей со стороны контрагентов должника, отсутствие на рынке нужных для исполнения товаров. Таким образом, невозможно признать описанные выше случаи обстоятельствами непреодолимой силы, в силу прямого указания в законе.

Между тем в России идет активная работа по разработке законопроектов, направленных на стабилизацию гражданского оборота, с учетом того, что многие западные контрагенты прекращают экономические контакты, а это приводит к затруднению или невозможности исполнения многих цепочек обязательств.

Так, Торгово-промышленная палата Российской Федерации в инициативном порядке предложила проект изменений в Гражданский кодекс РФ в части расширения понятия «обстоятельство непреодолимой силы», который позволяет признавать действия лиц, не участвующих в договоре, но находящихся под санкциями США, Евросоюза или иных государств, без участия которых договор, тем не менее, не может быть исполнен, обстоятельствами непреодолимой силы. Законопроект был направлен в адрес министерств РФ.

По инициативе депутата Государственной Думы П.В. Крашенинникова, комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству также подготовлен проект федерального закона, направленный на решение данной проблемы. В частности, проектом федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предложено внесение изменений в Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». В настоящее время законопроект проходит рассмотрение в первом чтении.

Данный законопроект содержит понятие «недружественные действия», последствием которых также является освобождение сторон договора от гражданско-правовой ответственности. Из системного толкования законопроекта стано-

вится очевидным, что под «недружественными действиями» понимаются действия иностранных государств и международных организаций, связанных с введением ограничительных мер в отношении граждан Российской Федерации и российских юридических лиц. Предлагается полностью или частично прекращать обязательства, которые объективно невозможно исполнить из-за недружественных действий против российских участников. По законопроекту тот, кто по причине недружественных действий не исполнил обязательство и доказал невозможность надлежащего исполнения, не несет ответственность. Предусмотрено право отказаться от договора, если контрагент по причине «недружественных действий» не исполнил обязательство или исполнил его ненадлежащим образом. Об отказе нужно предупредить другую сторону в разумный срок.

Вместе с тем отдельные положения законопроекта на настоящее время вызывают сомнения с точки зрения их практической применимости. Так, например, в законопроекте нет предложений по внесению соответствующих изменений в ст. 401 ГК РФ. Вместе с тем, следует отметить, что распоряжением Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р «Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц» утвержден перечень иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия.

Подводя итог, следует отметить, что в российском законодательстве понятие «непреодолимая сила (форс-мажор)» — это нормативное обобщение, в котором через признаки «чрезвычайности» или «непредотвратимости» под непреодолимой силой (форс-мажором) понимаются различные явления. В законодательстве не установлен исчерпывающий перечень обстоятельств непреодолимой силы. Разрабатываются нормативные акты, целью которых является расширение обстоятельств, относящихся к непреодолимой силе, для предотвращения или смягчения гражданско-правовой ответственности



сторон договора, деятельность которых была затронута форс-мажором или стала невозможной по независящим от нее причинам.

### Литература

1. Лукьяненко М. Ф., Зимнева С. В. Непреодолимость обстоятельств и гражданско-правовая ответственность // Юрист. 2018. № 9. С. 19–25.
2. Чукреев А. А. Исполнение предпринимательских обязательств в эпоху пандемии COVID-19 // IV Сибирские правовые чтения: государство и право в условиях глобальных ограничений: сб. ст. по итогам Междунар. науч.-практ. конф., г. Тюмень, 30 октября 2020 г. Тюмень: Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2021. С. 82–86.
3. Zimneva S., Popova T., Siao H. Legal Definition of Irresistible Force in the Civil Law of Russia and China // BRICS Law Journal. 2021. № 8 (3). С. 93–120.
4. Об утверждении Обзора по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1: письмо Верховного Суда РФ от 21.04.2020 № 7-ВС-2188/20 [электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.05.2022).

## ПРЕДМЕТ ЗАЛОГА ПО ГРАЖДАНСКОМУ ПРАВУ РФ

*К. В. Косарев*

ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России  
старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин  
writer999@mail.ru

Аннотация. Залог является одним из эффективных инструментов, обеспечивающих стабильность гражданского оборота. При этом следует множество аспектов правового регулирования залога являются недостаточно изученными. Цель данной статьи попытка систематизировать достижения доктрины, а также выводы судебной практики относительно того, что является предметом залога. Автор рассматривает вопросы отраслевой принадлежности института залога и приходит к выводу о том, что залог не следует рассматривать как институт вещных прав. Значительное внимание в статье уделено относительно того, что не может выступать в качестве предмета залога. Также автором сделан вывод относительно критериев, по которым следует определять предмет залога.

Ключевые слова: обязательства, способы обеспечения исполнения обязательства, залог, предмет залога, имущественные права

Abstract. Pledge is one of the effective tools that ensure the stability of civil turnover. At the same time, many aspects of the legal regulation of pledge are insufficiently studied. The purpose of this article is an attempt to systematize the achievements of the doctrine, as well as the conclusions of judicial practice regarding what is the subject of a pledge. The author examines the issues of sectoral affiliation of the institution of pledge and comes to the conclusion that the pledge should not be considered as an institution of property rights. Considerable attention in the article is paid to what cannot act as a subject of pledge. The author also made a conclusion regarding the criteria by which the subject of pledge should be determined.

Key words: obligations, ways to ensure the fulfillment of obligations, pledge, subject of pledge, property rights

Залог является одним из распространенных способов обеспечения обязательств. При этом, в науке и правоприменительной практике часто возникают вопросы относительно правового регулирования различных аспектов отношений в сфере залога.

Как отмечают в литературе, «цель залога заключается в обеспечении обязательства, а сам по себе обеспечительный механизм залога предполагает реализацию предмета залога путем (как правило) продажи заложенного имущества и преимущественного удовлетворения залогодержателя из вырученных денежных сумм» [1 с. 172].

Представляется правильным рассмотреть вопрос об отраслевой принадлежности института залога. В литературе существует классическое понимание залога как вещного права. Данная позиция выражена классиком отечественной цивилистики Г. Ф. Шершеневичем «залоговым правом признается право на чужую вещь, принадлежащее верителю в обеспечение его прав требования по обязательству и состоящее в возможности исключительного удовлетворения из ценности вещи» [2 с. 240].

Позиция классика базируется на том, что предметом залога является вещь, и залог обладает правом следования за вещью. Собственник вещи может поменяться, но залог останется неизменным. Однако, несмотря на то, что современный залог сохранил право следования, в остальном, произошли кардинальные изменения, так, например, предметом, залога может быть не только вещь, но имущественные права, кото-

рые не могут быть объектом вещных прав. Невозможно установить право собственности на имущественные права это противоречило бы сущности вещного права.

Кроме того, залог не может быть самостоятельным правом и всегда связан с обязательством, породившим его, что не характерно для вещных прав. К тому же, залог может не порождать владения и пользования вещью. Поэтому представляется правильным воспринимать залог не как вещное право, а как обязательственное право.

Гражданский кодекс РФ (далее ГК РФ) в статье 336 определяет, что «предметом залога может быть всякое имущество, в том числе вещи и имущественные права».

При этом законодатель отмечает, что не могут выступать в качестве залога имущественные права, связанные с личностью, например, алименты или обязательства в следствие причинения вреда жизни, здоровья. А также иное имущество, для которого установлены законодательные ограничения. Например, статья 51 Основ законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) говорит, о том, что «культурные ценности, хранящиеся в государственных и муниципальных музеях, картинных галереях, библиотеках, архивах и других государственных организациях культуры, не могут быть использованы в качестве обеспечения кредита или сданы под залог».

Залог имущественных прав связаны с личностью должен рассматриваться как ничтожная сделка, противоречащая закону и одновременно посягающая на публичные интересы. (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Таким образом, предметом залога могут выступать вещи и имущественные права.

Предметом залога могут вещи. Как справедливо отмечают в литературе если речь идет «если предметом залога является вещь, то по общему правилу залогодержателем может быть только собственник вещи. Владелец иного вещного права может быть залогодателем только в случаях, предусмотренных ГК РФ» [с. 90].

Следует отметить, что независимо от того, что является предметом залога, предмет должен быть определен таким образом, чтобы его можно было идентифицировать. Рассмотрим предмет из судебной практики. Стороны заключили договор согласно, которому определили предмет залога как «часть нежилых помещений на первом этаже жилого дома, указав долю, общая проектная площадь заложенного имущества (Постановление ФАС Поволжского округа от 16.09.2004 № А65-22906/2003-СГ2-4). В данном случае можно утверждать, что стороны не соблюли условие о предмете залога, так как исходя из формулировки в договоре «доли в помещениях на первом этаже жилого дома» сложно понять о каком конкретном имуществе идет речь.

Интересный вопрос может возникнуть в случае, если вещь приносит доходы. В этом случае в соответствии со ст. 334 ГК РФ, доходы должны рассматриваться также в качестве залога. Норма говорит о том, что «залогодержатель преимущественно перед другими кредиторами залогодателя вправе получить удовлетворение обеспеченного залогом требования также за счет причитающихся залогодателю или залогодержателю доходов от использования, заложенного». По-нашему мнению, данное положение вещей не является правильным и ущемляет права залогодателя. Мы полагаем, что доходы от вещи не должны рассматриваться как предмет залога, хотя бы потому, что доход от вещи необходим залогодателя для погашения обязательства обремененного залогом.

В качестве предмета залога могут выступать как существующие вещи, так и вещи, которые появятся в будущем. Например, суд рассматривал вопрос относительно залога будущего урожая пшеницы, который на момент заключения договора существовал в виде посевов. Проблема определения данного залога состояла в том, что на момент определения предмета залога сложно было определить урожайность пшеницы. Суд пришел к выводу о том, что гражданское законодательство не исключает возможность такого предмета залога. Фактическая урожайность пшеницы не свидетельствует о неликвидности залога. (Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 15.08.2008 № Ф04-4883/2008 (9557-А03-39) по делу № А03-13074/07-12).

Также следует отметить, что в качестве предмета залога могут выступать ценные бумаги, причем не имеет значения эмиссионные или нет. (Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 21.01.2002 № 67 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением норм о договоре о залоге и иных обеспечительных сделках с ценными бумагами»).

Рассмотрим несколько примеров относительно того, что не может выступать в качестве предмета залога. Прежде всего это права, связанные с личностью. В соответствии со ст. 336 ГК РФ предметом залога может быть всякое имущество, в том числе вещи и имущественные права (требования), за исключением имущества, изъятого из оборота, требований, неразрывно связанных с личностью кредитора, в частности требований об алиментах, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, и иных прав, уступка которых другому лицу запрещена законом.

Однако, это не единственное, что не может быть предметом залога. Неимущественные права также не могут выступать в качестве предмета залога. Например, не могут быть предметом залога «право следования на произведения изобразительного искусства, авторские рукописи (автографы) литературных и музыкальных произведений» (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.04.2019 № 10 «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Также не может выступать в качестве предмета залога «право участия в корпорации». Данный запрет мотивирован судами следующим образом «Законом «Об акционерных обществах» предусмотрена возможность участия в общих собраниях акционеров акционерного общества лишь его акционеров или их представителей, что исключает возможность участия в таком общем собрании лиц, которым акции переданы в залог (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 15.12.2008 по делу № А21-7628/2007).

Таким образом, следует, что в качестве предмета залога может выступать любое оборотоспособное имущество, при этом не может быть предметом залога имущество, которое связано с личностью или предполагает личностное участие в осуществлении имущественных прав.

### Литература

1. Байбак В. В., Бевзенко Р. С., Беляева О. А. и др. Договорное и обязательственное право (общая часть) постатейный комментарий к статьям 307–453 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. М.: М-Логос, 2017. Электронное издание. Редакция 1.0. 1120 с
2. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.).
3. Витрянский В. В., Головина С. Ю., Гонгало Б. М. и др. Кодификация российского частного права 2019 / под ред. Д. А. Медведева. М.: Статут, 2019.

## **ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ ВОДОПРОВОДНЫХ ВВОДОВ И КАНАЛИЗАЦИОННЫХ ВЫПУСКОВ К ВНУТРЕННИМ СИСТЕМАМ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ**

*Л. А. Красникова*

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
кафедра гражданского и предпринимательского права  
аспирант  
amore0105@mail.ru

Аннотация. Данная статья посвящена правовым проблемам, возникающим между РСО и организациями, осуществляющими управление многоквартирными домами в части принадлежности водопроводных вводов и канализационных выпусков к внутренней системе холодного водоснабжения и водоотведения и как следствие принадлежность их к общему имуществу собственников многоквартирных домов. В статье проводится анализ действующего законодательства, регулирующего спорные отношения с точки зрения технологической и нормативно — правовой позиций, в том числе и исследуются такие понятия, как «водопроводный ввод», «канализационный выпуск», «централизованная система холодного водоснабжения» и «централизованная система водоотведения». Рассмотрены противоречия между пунктами 5 и 8 Правил № 491. Также приводятся некоторые правовые позиции арбитражных судов о разрешении споров данной категории дел и определяются основные технические элементы внутренних систем холодного водоснабжения и водоотведения многоквартирного дома.

Автором в статье предлагается внести в действующее законодательство, регулирующие спорные отношения, изменения в части установления внешних границ по сетям холодного водоснабжения и водоотведения многоквартирного дома, входящих в состав общего имущества, не по внешней стене многоквартирного дома, а по первому водопроводному и смотровому канализационному колодцу, поскольку данные технические элементы относятся к внутренним системам холодного водоснабжения и водоотведения.

Ключевые слова: внутренняя система водоснабжения и водоотведения, водопроводный ввод, канализационный выпуск, общее имущество собственников многоквартирного дома

Abstract. This article is devoted to the legal problems arising between the RSO and organizations that manage apartment buildings in terms of the ownership of water inlets and sewer outlets to the internal cold water supply and sanitation system and, as a consequence, their belonging to the common property of the owners of apartment buildings. The article analyzes the current legislation regulating contentious relations from the point of view of technological and regulatory positions, including such concepts as «water inlet», «sewer outlet», «centralized cold water supply system» and «centralized drainage system». Contradictions between paragraphs 5 and 8 of Rules No. 491 are considered. Some legal positions of arbitration courts on dispute resolution of this category of cases are also given and the main technical elements of the internal cold water supply and sanitation systems of an apartment building are determined.

The author in the article proposes to make changes to the current legislation regulating disputable relations regarding the establishment of external boundaries along the cold water supply and drainage networks of an apartment building that are part of the common property, not along the outer wall of an apartment building, but along the first water supply and inspection sewer well, since these technical elements relate to internal cold water supply systems and drainage.

Key words: internal water supply and sanitation system, water supply inlet, sewer outlet, common property of the owners of an apartment building

В последнее время все более актуальным становятся правовые проблемы, возникающие между РСО и организациями, осуществляющими управление многоквартирными дома при заключении договора холодного водоснабжения и водоотведения. Это, прежде всего, обусловлено отсутствием надлежащего правового регулирования данных отношений и имеющихся в нормативно правовых актах коллизий, а также недостаточным пониманием технологического устройства систем холодного водоснабжения и водоотведения зданий (многоквартирных домов).

Одной из острой проблемой в настоящем момент является принадлежность водопроводных вводов и канализационных выпусков к внутренней системе холодного водоснабжения и водоотведения многоквартирных домов. Организации, осуществляющие управление многоквартирными домами при заключении договоров стремятся установить границу балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности по сетям холодного водоснабжения и водоотведения по стене многоквартирного дома со ссылкой на пункт 8 Правил 491 из которого следует, что внешняя граница сетей водоснабжения и водоотведения устанавливается по внешней границе стены многоквартирного дома [1]. РСО возражая против установления границ по стене многоквартирного дома указывает, что водопроводный ввод, который соединяет систему холодного водоснабжения многоквартирного дома с централизованной системой холодного водоснабжения является частью внутренней системы холодного водоснабжения, а канализационный выпуск согласно пункту 5 Правил № 491 входит в состав внутренней системы водоотведения и данные участки спорных сетей не относятся к объектам централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения.

Правовая позиция Арбитражных судов при разрешении споров данной категории основывается на применение именно пункта 8 Правил № 491, как основополагающего, при этом доводы РСО о том, что РСО эксплуатирует только централизованные системы холодного водоснабжения и водоотведения, а водопроводные вводы и канализационные выпуски, не относятся к данной системе, поскольку являются частью внутренних систем холодного водоснабжения и водоотведения и входят в состав общего имущества собственников многоквартирных домов, отклоняются как основанные на неправильном применении норм материального права[2].

Проанализируем возникшую правовую проблему между РСО и организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами исходя из определения понятий «водопроводный ввод», «канализационный выпуск», «централизованная система холодного водоснабжения» и «централизованная система водоотведения» с технологической и нормативно —



правовой позиций. Определение данных понятий позволит установить ряд важных факторов влияющих на урегулирование между сторонами возникших спорных ситуаций.

Понятие «централизованной системы холодного водоснабжения», закреплено в пункте 29 статьи 2 Закона о водоснабжении и водоотведении и определяется как комплекс технологически связанных между собой инженерных сооружений, предназначенных для водоподготовки, транспортировки и подачи питьевой и (или) технической воды абонентам, то есть централизованная система холодного водоснабжения — это технологическая система, осуществляющая процесс водоподготовки, транспортировки и подачи воды абонентам. Водоподготовка — это обработка воды, обеспечивающая ее использование в качестве питьевой или технической воды, а транспортировка воды — это перемещение воды, осуществляемое с использованием водопроводных сетей пункты 3 и 26 статьи 2 Закона о водоснабжении и водоотведении. Исходя из пункта 5 статьи 2 Закона о водоснабжении и водоотведении, водопроводная сеть — это комплекс технологически связанных между собой инженерных сооружений, предназначенных для транспортировки воды. При этом понятие процесса как «подача питьевой и (или) технической воды абонентам» законодателем не установлена.

Для определения, данного понятия обратимся к типовому договору холодного водоснабжения, утвержденного Постановлением Правительства № 645 от 29.07.2013 [4]. В пункте 1 типового договора холодного водоснабжения, установлено, что организация водопроводно-канализационного хозяйства, осуществляющая холодное водоснабжение, подает абоненту через присоединенную водопроводную сеть из централизованных систем холодного водоснабжения холодную воду, а абонент оплачивает потребленную холодную воду и обеспечивает безопасность эксплуатации находящихся в его ведении водопроводных сетей.

Понятие «присоединенная водопроводная сеть» Закон о водоснабжении и водоотведении не содержит. Однако исходя из части 2 статьи 548 Гражданского кодекса РФ и пункта 19 Правил 644 [5] к договору холодного водоснабжения применя-

ются положения о договоре об энергоснабжении. Поэтому при определении данного понятия необходимо руководствоваться Методическими рекомендациями по регулированию отношений между энергоснабжающей организацией и потребителями, утвержденные первым заместителем Министра энергетики РФ 19 января 2002 года [6]. Согласно абзацу 11 раздела «Основные понятия» данных рекомендаций под присоединенной сетью понимается электрическая сеть, через которую абонент (потребитель), присоединенный непосредственно или через сети других владельцев к сети энергоснабжающей организации, получает электрическую энергию.

Исходя из системного толкования вышеуказанных нормативно — правовых актов, четко прослеживается обстоятельство позволяющие установить, что объект абонента осуществляет потребление холодного водоснабжения через присоединенную водопроводную сеть от своего объекта, которая в свою очередь технологически присоединена к централизованной системе холодного водоснабжения, следовательно, данная сеть и является водопроводным вводом и не может относиться к централизованной системе холодного водоснабжения. Более того, в случае демонтажа данного ввода водоснабжение прекратится только у данного здания (многоквартирного дома), что также является важным основанием отнесения водопроводного ввода к внутренней системе водоснабжения здания (многоквартирного дома).

Однако при заключении договоров холодного водоснабжения между РСО и организациями, осуществляющими управления многоквартирными домами, типовой договор холодного водоснабжения, утвержденный постановлением РФ № 645, может применяться с учетом требований к договорам ресурсоснабжения, предусмотренных Правилами 124 [7], но до утверждения в установленном порядке соответствующих примерных договоров.

Постановление Правительства РФ от 13.07.2019 № 897 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу договорных отношений между собственниками помещений в многоквартирных домах и ресурсоснабжающими организациями» [8] внесены

изменения в постановление № 354 в части дополнения их Приложением № 1 (1) содержащим форму типового договора холодного водоснабжения.

Пункт 1 типового договора устанавливает, что по настоящему договору ресурсоснабжающая организация обязуется предоставлять потребителю коммунальную услугу, в том числе потребляемую при содержании и использовании общего имущества в многоквартирном доме, а потребитель обязуется вносить ресурсоснабжающей организации плату за коммунальную услугу. Данный пункт содержит обязанности РСО и потребителя в части коммунальной услуги, но не раскрывает технологического процесса осуществления жилых и нежилых помещений собственников в многоквартирном доме коммунальными услугами (холодное водоснабжение), ведь правовая составляющая и технологический процесс дополняют друг друга, где первоочередным должен быть именно технологический процесс, а потом устанавливается правовая норма, которая призвана регулировать, возникающие спорные отношения. Кроме того, главной целью правовой нормы является ее применение именно к реальным отношениям, а не наоборот создавая тем самым конфликтные ситуации между участниками данных отношений.

Становится очевидным, что федеральный законодатель, либо по незнанию, либо намерено устраняется от определения технологического процесса в части водоснабжения многоквартирного жилого дома по средствам присоединенной сети, при этом принцип осуществления технологического процесса по снабжения холодной водой жилых и нежилых зданий одинаковый.

Также составляющая внутренней системы холодного водоснабжения, входящей в состав общего имущества установлена в пункте 5 Правил № 491, исходя из данной нормы к ней относятся следующие элементы: стояки, ответвления от них, первое отключающее устройство, расположенного на них, коллективные приборы учета холодной воды, первые запорно-регулирующие краны на отводах внутриквартирной разводки от стояков, а также механического, электрического, санитарно-технического и иного оборудования, расположенного на этих

сетях. Проанализировав данную правовую норму, с учетом технологической составляющей, в состав внутренней системы холодного водоснабжения включена только часть технических элементов, например сеть водоснабжения, расположенная в подвальном помещении, к которой подключены стояки и оборудование, расположенное на них вообще отсутствует. На мой взгляд, отсутствие надлежащего определения внутренней системы холодного водоснабжения, согласующейся с технологической составляющей, является недостатком правового регулирования, который в свою очередь оказывает негативное влияние на отношения между РСО и организациями, осуществляющие управление многоквартирными.

В абзаце 2 пункта 2 Правилами № 354 [10], регулирующих отношения по предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах, предусмотрено понятие «внутридомовые инженерные системы», которые являются общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме это инженерные коммуникации (сети), механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, предназначенные для подачи коммунальных ресурсов от централизованных сетей инженерно-технического обеспечения до внутриквартирного оборудования.

Абзацем 18 названной нормы предусмотрено, что «централизованные сети инженерно-технического обеспечения» — это совокупность трубопроводов, коммуникаций и других сооружений, предназначенных для подачи коммунальных ресурсов к внутридомовым инженерным системам (отвода бытовых стоков из внутридомовых инженерных систем).

Таким образом, внутридомовые инженерные системы предназначены для подачи коммунальных ресурсов от централизованных сетей инженерно-технического обеспечения, а централизованные сети инженерно-технического обеспечения предназначены для подачи коммунальных ресурсов к внутридомовым инженерным системам и отвода бытовых стоков из внутридомовых инженерных систем.

Анализ вышеуказанных норм снова приводит к тому, что в них отсутствует четкое понимание, из каких все таки техно-

логических элементов состоит внутридомовые инженерные системы, где располагается граница внутридомовых инженерных систем и граница централизованных сетей инженерно-технического обеспечения, то есть данные понятия не конкретизируют, а лишь дублируют друг друга, что также позволяет правоприменителям толковать данную норму исходя из своих домыслов и соображений, забывая о технологической составляющей.

В правовом поле содержащие определение «водопроводный ввод» и «система внутреннего водоснабжения» имеется СП 30.13330.2020 «Свод правил внутренний водопровод и канализация зданий», утвержденный приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 декабря 2020 г. № 920/пр [9].

Так, пункт 3.1.2 данного СП предусматривает, что внутренняя система водопровода (внутренний водопровод) — это система трубопроводов и устройств, обеспечивающая присоединение к наружным сетям, подачу воды к санитарно-техническим приборам, технологическому оборудованию и пожарным кранам в границах внешнего контура стен одного здания или группы зданий и сооружений и имеющая общее водоизмерительное устройство от наружных сетей водопровода поселения, городского округа или предприятия. Пунктом 8.1 СП 30.13330.2020 установлено, что в системы внутреннего холодного водоснабжения включают: вводы в здания, водомерные узлы, разводящую сеть, стояки, подводки к санитарным приборам и технологическим установкам, водоразборную, смесительную, запорную и регулирующую арматуру.

Нормативное положение о том, что водопроводный ввод относится к внутренней системе холодного водоснабжения здания, содержится, в том числе и в ГОСТе 21.601-2011 Система проектной документации для строительства (СПДС). Правила выполнения рабочей документации внутренних систем водоснабжения и канализации, введенного в действие 1 мая 2013 года Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии [11], который устанавливает состав и правила оформления рабочей документации внутренних систем водоснабжения (в том числе бытового горячего водо-

снабжения) и канализации зданий и сооружений различного назначения. Пункты 4.2 и 4.3 ГОСТ 21.601-2011 предусматривает, что в состав рабочей документации внутренних систем водоснабжения зданий включаются рабочие чертежи, предназначенные для производства строительно-монтажных работ, состоящих из схем данных систем. На схемах систем водоснабжения наносят и указывают вводы с указанием диаметров и отметок уровней осей трубопроводов в местах пересечения их с осями наружных стен здания пункт 6.2.6 ГОСТ 21.601-2011.

Таким образом, внутренняя система холодного водоснабжения состоит из такого основного элементов как ввод в здание. Ввод в здание в свою очередь это труба, соединяющая данную систему с централизованной системой холодного водоснабжения, расположенной на территории муниципального образования. Основные элементы, из которых состоит внутренняя система холодного водоснабжения, представлены на рис. 1.

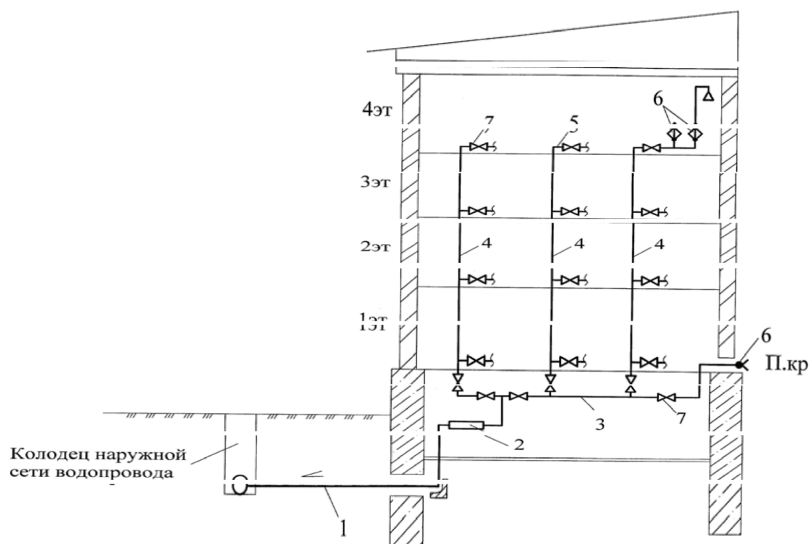


Рис. 1. Схема устройства системы внутреннего холодного водоснабжения дома:  
 1 — ввод в здание; 2 — водомерный узел; 3 — магистральная сеть;  
 4 — распределительные трубопроводы (стояк); 5 — подводка к водораспределительной арматуре; 6 — водоразборная арматура;  
 7 — запорная арматура

При этом процесс технологического присоединение здания (многоквартирного жилого дома) реализуется посредством строительства водопроводного ввода, водопроводного колодца, монтаж в колодце запорной арматуры, а в случае необходимости от данного колодца к централизованной системе холодного водоснабжения строиться наружная водопроводная сеть, соединяющая внутреннюю систему холодного водоснабжения здания с централизованной системой холодного водоснабжения через которую осуществляется снабжение холодной водой жилых и нежилых помещений собственников здания (многоквартирного дома). Данный технологический процесс не может, осуществляется на внешней границе стены здания (многоквартирного жилого дома), поскольку противоречит основным требованиям межгосударственным стандартам и сводам правил. Равно как и то обстоятельство, что водопроводный ввод находится за границей стены здания (многоквартирного жилого дома), не может, является критерием отнесения его к централизованной системе, ведь данный ввод строится непосредственно для здания и с целью осуществления снабжением водой индивидуально — определенной вещи.

Что касается понятия «централизованной системы водоотведения» то оно установлено в пункте 28 статьи 2 Закона о водоснабжении и водоотведении [3] из которого следует, что централизованная система водоотведения — это комплекс технологически связанных между собой инженерных сооружений, предназначенных для водоотведения. В свою очередь, водоотведение определено как прием, транспортировка и очистка сточных вод с использованием централизованной системы водоотведения (пункт 2 статьи 2 Закона о водоснабжении и водоотведении). А понятие «сточных вод централизованной системы водоотведения» установлено в пункте 23 статьи 2 Закона о водоснабжении и водоотведении, из которого следует, что сточные воды централизованной системы водоотведения это принимаемые от абонентов в централизованные системы водоотведения воды. Другими словами, централизованная система водоотведения — это совокупность инженерных сооружения необходимых в первую очередь для

приема от абонентов сточных вод с последующим их транспортировкой по канализационным сетям до очистных сооружений.

Таким образом, из анализа вышеуказанных положений нормативно правового акта устанавливающего понятие «централизованной системы водоотведения» невозможно установить принадлежность канализационного выпуска объекта капитального строительства к централизованной системе водоотведения.

Следующим шагом в понимании относится ли канализационный выпуск к внутренней системе канализации многоквартирного дома будет дефиниция ее понятия и состава. Понятие «внутренняя система водоотведения (внутренняя канализация)», определено в пункте 3.1.3 СП 30.13330.2020 «СНИП 2.04.01-85\* Внутренний водопровод и канализация зданий» [9]. Исходя из понятия, установленного в данном СП «внутренняя система водоотведения (внутренняя канализация)» это система трубопроводов и устройств в границах внешнего контура здания и сооружений, ограниченная выпусками до первого смотрового колодца, обеспечивающая отведение сточных, дождевых и талых вод в сеть водоотведения соответствующего назначения поселения или городского округа, или предприятия. Пунктом 3.1.7 данного СП предусмотрено, что канализационным выпуском является участок отводного (горизонтального) трубопровода от раструба с внутренней стороны стены здания до первого приемного колодца. Также в пункте 3.1.23 данного СП установлено, что сборный отводной (горизонтальный) трубопровод — это трубопровод, предназначенный для транспортирования загрязненных стоков от стояка (стояков) из здания до первого приемного колодца.

ГОСТ 21.601-2011 Система проектной документации для строительства (СПДС). Правила выполнения рабочей документации внутренних систем водоснабжения и канализации, предусматривает состав рабочей документации внутренних систем канализации зданий, в который входят рабочие чертежи, предназначенные для производства строительно-монтажных работ, состоящих из схем данных систем, на схемах систем канализации наносят и указывают выпуски с указа-

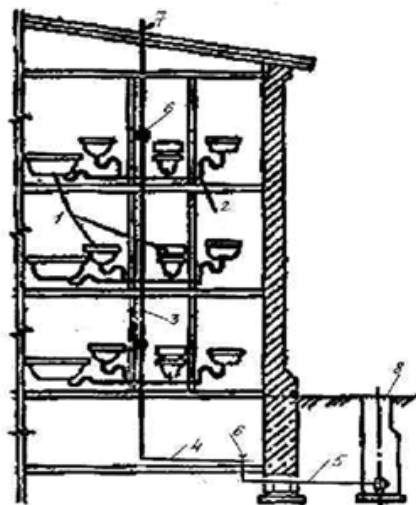


нием их диаметра, уклона и длины, а также отметки лотков трубопроводов в местах пересечения их с осями наружных стен здания (сооружения) пункты 4.2, 4.3 и 6.2.7.

Более того постановление Госстроя РФ от 27.09.2003 года №170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» предусматривают мероприятия по содержанию общего имущества. Так, в пунктах 2.6.6, 2.6.11, 4.1.9 Постановления Госстроя РФ установлена обязанность организации, которая занимается эксплуатацией жилищного фонда, «обеспечить бесперебойную работу канализационных выпусков», «в зимний период следует обеспечить бесперебойную работу канализационных выпусков, смотровых колодцев дворовой сети и общих выпусков в торцах зданиях от общего трубопровода, проложенного в подвале».

Таким образом у внутренней системы канализации отсутствуют разделение канализационного выпуска на внутренний и внешний, поскольку данная система состоит из приемников сточных вод, канализационных труб и необходимых соединительных устройств, представляющих собой стояки, один канализационный выпуск и первый смотровой колодец (рис. 2). Очевидно канализационный выпуск и внутренняя система канализации здания (многоквартирного дома) — это единая система необходимая для обеспечения отвода сточных вод по сетям инженерно-технического обеспечения в централизованную систему водоотведения через канализационный выпуск до первого смотрового канализационного колодца.

Следовательно, канализационный выпуск является элементом внутренней системы канализации многоквартирного дома и отвечает основному признаку общего имущества как предназначенный для обслуживания нескольких или всех помещений в доме. При этом факт нахождения канализационного выпуска за внешней границей стены многоквартирного дома не означает, что он не может быть отнесен к общему имуществу в многоквартирном доме, поскольку пункт 1 часть 1 статьи 36 Жилищным кодексом РФ[13] предусматривает принадлежность на праве общей долевой собственности собственникам помещений в многоквартирном доме имущества, предназначенного для обслуживания более одного помещения в данном доме.



Элементы системы  
внутренней канализации:

- 1 — приемники сточных вод;
- 2 — отводные линии;
- 3 — стояк;
- 4 — горизонтальный участок,  
объединяющий основание стояков;
- 5 — выпуск;
- 6 — прочистные устройства  
(ревизия и прочистка);
- 7 — вентиляционная часть стояка;
- 8 — смотровой колодец

Рис. 2. Схема устройства системы внутренней канализации дома

Как следует из пункта 5 Правил № 491 в состав общего имущества собственников многоквартирного дома включается внутридомовая инженерная система водоотведения, состоящая, в том числе и из канализационных выпусков. Однако в пункте 8 Правил № 491 предусмотрено, что внешняя граница сетей водоотведения устанавливается по внешней границе стены многоквартирного дома. Следовательно, положение пункта 8 Правил № 491 делит внутреннюю систему водоотведения многоквартирного дома на части, что также не согласуется с нормативно правовыми актами, устанавливающие понятие «внутренняя система водоотведения» и «канализационный выпуск».

Безусловно, данные противоречия являются предпосылкой возникающих конфликтных ситуаций между РСО и организациями, осуществляющими управление многоквартирными домами. В связи с этим в практике деятельности арбитражных судов по разрешению споров между данными лицами сложилась курьезная ситуация.

Так, например, в Постановлении Арбитражного суда Западного Сибирского округа от 22.09.2021 по делу № А75-

6839/2020, суд приходит к следующему выводу: канализационные выпуски состоят из двух частей: внутридомовой части, находящейся внутри МКД до внешней границы стены дома, и наружной части, проходящей от внешней границы стены дома до стенок канализационных колодцев. При отсутствии решения общего собрания собственников помещений дома об ином, канализационные выпуски входят в состав общего имущества собственников только в части, находящейся внутри дома до внешней границы его стены.

Пункт 8 Правил № 491 по административному исковому заявлению ООО «Водоканал» поданному в Верховный суд РФ был предметом рассмотрения в части признания его недействующим в связи с тем, что канализационные выпуски не могут быть переданы организации водопроводно-канализационного хозяйства как централизованные сети и не могут быть определены бесхозными сетями, так как являются неотъемлемой частью внутренних инженерных сетей многоквартирных домов. Эксплуатация канализационных выпусков не представляется возможным в деленном виде по внешней стене здания, так как он эксплуатируется в целом, очистка его производится только изнутри здания, что невозможно без согласия и допуска управляющей организации многоквартирного дома. В случае его промывки с наружной стороны стоки будут попадать в жилые помещения. Верховный суд РФ принял решение № АКПИ17-700 от 01.11.2017 об отказе ООО «Водоканал» в удовлетворении требований указав, что нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, который предусматривал бы границу внутридомовой системы водоотведения и которому могли бы противоречить оспариваемые положения Правил, не имеется, при этом не высказав свою правовую позицию относительно принадлежности канализационного выпуска к внутренней системе водоотведения с учетом довода истца [12].

Необходимо отметить что, осуществляя свою трудовую деятельность в РСО, я обращалась в Министерство жилищно-коммунального и дорожного комплекса Кузбасса с просьбой обратиться в Правительства РФ с законопроектом о внесении изменений в пункт 8 Правил № 491 и установить внешнюю

границу сетей водоотведения до первого смотрового канализационного колодца. Министерство ответило отказом указав на то, что вопросы о внесении в редакцию пункта 8 Правил № 491 уже неоднократно рассматривались ранее и изменение границ внутридомовых инженерных сетей, в том числе установка внешней границы сетей водоотведения до первого смотрового колодца, неизбежно приведет к возложению дополнительных расходов на содержание общего имущества собственников, что в свою очередь может привести к росту социальной напряженности и возникновению ряда споров, связанных с изменением зон ответственности между РСО и организациями, осуществляющими управление многоквартирными дома.

3 февраля 2022 года постановлением Правительства РФ № 92 в Правила № 491 были внесены изменения, которые вступают в силу с 1 сентября 2022 года. Правила дополнены пунктом 9, устанавливающим срок их действия до 1 января 2027 года, а также устанавливают изменения в расчетах платы за коммунальные ресурсы, потребляемые на содержание общего имущества МКД, за сточные воды и порядок расчетов между РСО и организациями, осуществляющими управление многоквартирными дома.

Вводимые изменения не затрагивают нормативные положения о внешних границах внутридомовых систем холодного водоснабжения и водоотведения, входящих в состав общего имущества, но предусматривают ограничение срока их действия и в связи с этим можно предположить, что законодателям разрабатываются новые правила, которые учтут техническую особенность о том, что водопроводный ввод и канализационный выпуск являются внутренней системой холодного водоснабжения и водоотведения.

С учетом вышеизложенного приходим к выводу о том, что водопроводный ввод и канализационный выпуск не являются объектами централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения, а являются внутренней системой холодного водоснабжения и канализации многоквартирного дома и как следствие входит в состав общего имущества собственников многоквартирного дома, то и обслуживать их должны

организации, осуществляющие управление многоквартирными домами, а не ресурсоснабжающие организации.

Несомненно на мой взгляд, законодатель должен устранить указанный недостаток правового регулирования в правилах № 491, посвященных определению состава общего имущества собственников многоквартирных домов, путем внесения соответствующих изменений в части установления внешней границы по сетям водоснабжения и водоотведения в многоквартирном доме, входящей в состав общего имущества, не по внешней стене многоквартирного дома, а по первому смотровому водопроводному и канализационному колодцу, которые являются элементом внутренней системы холодного водоснабжения и канализации многоквартирного дома.

#### Литература

1. Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491 // Рос. газ. № 184, 22.08.2006.
2. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 3 июля 2009 г. № ВАС-7750/09 «Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»: постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30 августа 2017 г. № Ф04-2714/17 по делу № А27-22079/2016, Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 24 июня 2021 г. № 08АП-5395/21 по делу № А46-23550/2020 и т. д.
3. О водоснабжении и водоотведении: федер. закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ // Рос. газ. № 278с, 10.12.2011.
4. Об утверждении типовых договоров в области холодного водоснабжения и водоотведения: постановление Правительства РФ от 29.07.2013 № 645 // Собрание законодательства РФ, 12.08.2013, № 32, ст. 4307.
5. Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 29.07.2013 № 644 // Собрание законодательства РФ. 12.08.2013, № 32, ст. 4306.
6. Методические рекомендации по регулированию отношений между энергоснабжающей организацией и потребителем. М., 2002, утв. Минэнерго России от 19.01.2002. URL: [www.1jur.ru/#/document/99/901914047/?#utms#](http://www.1jur.ru/#/document/99/901914047/?#utms#)
7. Собрание законодательства РФ, 20.02.2012, № 8, ст. 1040.
8. Собрание законодательства РФ, 29.07.2019, № 30, ст. 4300.
9. Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве // Официальный сайт ФАУ. URL: [www.faufcc.ru](http://www.faufcc.ru)

10. О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов: постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (вместе с «Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов») // Собрание законодательства РФ, 30.05.2011, № 22, ст. 3168.
11. Официальное издание. М.: Стандартинформ, 2013 год.
12. Бюллетень Верховного Суда РФ, № 10, октябрь, 2018 (извлечение).
13. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Рос. газ. от 12 января 2005 г. № 1.

## **ПРОБЛЕМА ФОРМЫ СМЕШАННОГО ДОГОВОРА С ЭЛЕМЕНТАМИ КРЕДИТОВАНИЯ В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ РОССИИ**

*М. С. Кулешова*

ЭКЦ ГУ МВД России по Новосибирской области  
начальник отдела исследования документов  
margaret83@mail.ru

Аннотация. Форма кредитного договора приобретает непосредственное значение в ситуации кредитования на условиях овердрафта, поскольку такая возможность предусмотрена и по банковскому счету, в том числе, для пользователей дебетовых карт, но в этом случае возникает неопределенность признания договора кредитования заключенным. Договор с условием об овердрафте имеет смешанный характер, поэтому, помимо основного договора, пользователь дебетовой карты должен согласовать условия кредитования счета или присоединиться к стандартным правилам овердрафта. В любом случае, должен быть заключен отдельный договор. Обоснованным решением проблемы было бы установление специальной нормы о заключении отдельного договора с условием об овердрафте

Ключевые слова: кредитный договор, овердрафт, дебетовая карта, кредитование банковского счета, форма договора

Abstract. The form of a loan agreement is of direct importance in a situation of lending on an overdraft basis, since such an opportunity is also provided for a bank account, including for users of debit cards, but in this case there is an uncertainty in recognizing the loan agreement as concluded. The agreement with the overdraft condition is mixed, therefore, in addition to the main agreement, the debit card user must agree on the conditions for crediting the account or join the standard overdraft rules. In any case, a separate contract must be concluded. A reasonable solution to the problem

would be the establishment of a special rule on the conclusion of a separate agreement with an overdraft condition

Key words: loan agreement, overdraft, debit card, bank account lending, contract form

Значительная часть гражданских правоотношений находится в непосредственной связи с функционированием экономики, поэтому нормы гражданского права должны обеспечивать их организацию с учетом реальной экономической практики, в том числе, обеспечивать возможности для реализации современных моделей экономического взаимодействия субъектов, но с учетом действительного содержания правоотношения. Одной из сфер, где эффективное гражданско-правовое регулирование особенно значимо, является кредитование, поскольку одной из сторон правоотношения является банк, обладающий значительными финансовыми ресурсами и преобразующий их в банковский продукт. Другой стороной правоотношения является пользователь этого продукта, но, с правовой точки зрения, это необязательно заемщик.

Разница в статусе этого участника правоотношения обусловлена способами, которыми может заключаться кредитный договор, поскольку, в дополнение к непосредственному банковскому кредитованию, допускается также овердрафт как разновидность банковского продукта, который по характеристикам сочетает расчетное обслуживание и непосредственно кредитование. Правоотношения кредитования возникают только при согласованных сторонами условиях, когда по карте или счету остаток средств не покрывает требований пользователя об оплате, в этом случае, с экономической точки зрения, формируются кредитные отношения, но в правовом аспекте они должны сопровождаться выполнением требований к форме кредитного договора.

Это происходит не всегда, поскольку основанием предоставления овердрафта может быть и пользование дебетовой картой, когда остаток на ней является недостаточным для оплаты, но изначально правоотношения сторон регулируются договором банковского счета, а не кредитования. Правила установлены ст. 845 ГК РФ, общие положения о порядке предоставления овердрафта содержатся в п. 1 ст. 850 ГК РФ [1].

Они допускают простое кредитование счета без дополнительного заключения кредитного договора. Это означает, что требование к форме договора считается выполненным в силу договора банковского счета, на основании которого обслуживается дебетовая карта.

Одновременно положениями ст. 820 ГК РФ [1] устанавливается требование к письменной форме кредитного договора, с учетом которого можно сделать вывод о необходимости заключения отдельного кредитного договора с лицом, пользующимся дебетовой картой, либо включение в условия договора ее обслуживания положения об овердрафте.

На практике возникает неопределенность в признании надлежащей формой кредитного договора простого ознакомления держателя карты с условиями овердрафта, когда его волеизъявление не направлено на вступление в правоотношения кредитования. Волеизъявление субъекта правоотношения является обязательным условием принятия договорных обязательств, соблюдение формы договора только подтверждает его действительность, в случае овердрафта по дебетовой карте означает неопределенность ситуации, когда действия ее владельца не были прямо направлены на использование возможностей кредитования, обусловленных овердрафтом.

Примером является ситуация, когда держатель карты руководствовался неверными представлениями об остатке на счете, обусловленными технической ошибкой банка, воспользовался банкоматом для снятия наличных денег, в последующем банк потребовал исполнения кредитного договора. Держатель карты указал на несоответствие данных об остатках по дебетовой карте фактическому расходованию средств. Первоначально требование банка было удовлетворено, поскольку держатель карты был ознакомлен с условиями овердрафта, хотя к договору кредитования счета не присоединился. В последующем дело было отправлено на новое рассмотрение, поскольку требование к письменной форме кредитного договора соблюдено не было [5].

Овердрафт имеет смешанный характер, как следствие, данные правоотношения должны регулироваться положениями о банковском счете в отношении пользования дебетовой



картой и нормами о кредитном договоре в случае овердрафта, что предполагает заключение письменного кредитного договора либо присоединения к условиям обслуживания дебетовой карты, которыми предусмотрена возможность овердрафта. Эти положения основываются на общих правилах квалификации смешанных договоров, установленных п. 48 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 49 [2].

В данном правоотношении должно было выполняться требование к форме кредитного договора в виде присоединения к условиям овердрафта, а не простого включения в договор банковского счета условия о возможности овердрафта. Для его реализации было необходимо выражение согласия держателя карты еще и на кредитование.

Проблема формы кредитного договора при овердрафте по дебетовой карте подтверждается и ситуацией, когда, предполагая отправиться за рубеж, держатель карты внес на счет 465 тыс. руб., вследствие технической ошибки эта сумма была дважды зачислена на дебетовую карту. Как следствие, фактический остаток увеличился на 930 тыс. руб., что в последующем дало банку основание требовать исполнения кредитного договора на стороне держателя карты. Первоначально требование было удовлетворено, но в последующем дело направлено на новое рассмотрение [4].

Положение о возможности овердрафта действительно было предусмотрено для дебетовой карты, которой пользовался субъект этого правоотношения, но эта возможность не была реализована в форме присоединения к условиям овердрафта или другим способом. Хотя в силу п. 1 ст. 850 ГК РФ [1], кредитование счета может быть предусмотрено и основным договором, овердрафт соответствует уже другому правоотношению, связанному с кредитным договором, поэтому требование к форме этого договора должно быть выполнено отдельно. В отсутствие согласованных участниками правоотношения, связанного с обслуживанием дебетовой карты, условий овердрафта, кредитный договор был обоснованно признан незаключенным.

С позиций банка такая ситуация может рассматриваться как разрешение пользователя дебетовой карты на овердрафт,

которое должно быть получено в письменной форме, даже если согласие выражается на условиях присоединения к стандартным правилам кредитования счета. С позиций гражданского права это разрешение или согласие должно оцениваться как соблюдение письменной формы кредитного договора. Это подтверждается примером, когда расход по счету дебетовой карты превысил остаток, в последующем банк потребовал исполнения кредитного договора. Первоначально его требование было удовлетворено, в последующем дело направлено на новое рассмотрение, поскольку форма кредитного договора была не соблюдена [3].

Пользователь дебетовой карты не давал разрешения на овердрафт, как следствие, не соглашался с условиями кредитования счета, кредитный договор заключен не был.

Учитывая противоречия, складывающиеся при использовании овердрафта по дебетовой карте, обоснованным было бы установление специальной нормы о необходимости соблюдения письменной формы кредитного договора при кредитовании банковского счета путем непосредственного согласования условий с держателем карты либо присоединения к правилам овердрафта, формируемым отдельно от общих условий договора банковского счета. Держатель карты должен иметь возможность отказа от условия об овердрафте. Иначе говоря, для заключения кредитного договора на условиях овердрафта должен заключаться отдельный договор, поскольку только в этом случае обоснованно может быть сделан вывод о соблюдении требований к письменной форме. С практической стороны основанием такого решения выступает значимость овердрафта для пользователя дебетовой карты, поскольку это условие является дополнительным по отношению к основному эффекту, на достижение которого ориентируется лицо, вступая в отношения из договора банковского счета. Использование дополнительного условия об овердрафте должно зависеть от решения держателя карты.

Суть проблемы соблюдения формы кредитного договора в случае овердрафта сводится к неопределенности соотношения различных видов договоров. Целью договора банковского счета является только организация расчетов по дебетовой

карте, возможность кредитования счета не означает присоединения держателя карты к условиям кредитного договора. Соблюдением надлежащей формы следовало бы считать отдельное согласование с держателем карты условий овердрафта, поскольку только в этом случае возможность кредитования счета реализуется как условие кредитного договора. Неопределенность обусловлена смешанным характером договора банковского счета с условием овердрафта, решением выступает установление специального требования к форме договора, которым регулируются правоотношения в случае кредитования счета. Наиболее рациональным является заключение отдельного договора, в том числе, на условиях присоединения.

#### **Литература**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 08.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // СЗ РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.
2. О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 49 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 2. февр. 2019.
3. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.02.2019 № 44-КГ18-27 // КонсультантПлюс.
4. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 26.01.2021 № 5-КГ20-134-К2 // КонсультантПлюс.
5. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 15.09.2021 № 88-19862/2021 // КонсультантПлюс.

# ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО ОДИН ИЗ ВАЖНЕЙШИХ ИНСТРУМЕНТОВ МОДЕРНИЗАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ОТРАСЛЕЙ ЭКОНОМИКИ

*Л. К. Кусаинова*

Карагандинский университет Казпотребсоюза  
доцент кафедры Правового регулирования  
экономических отношений  
кандидат юридических наук  
klarisa\_777@mail.ru

Аннотация. В данной статье рассматривается роль и значение государственно-частного партнерства как одного из самого важного инструмента в решении задач государственного масштаба. Приводится краткий экскурс возникновения данного института, а также его развитие. Автором исследована проблемная сторона существования и развития института государственно-частного партнерства в стране и обозначены сферы деятельности, в которых наиболее больше применяется форма партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инструмент, участники партнерства, государственная политика, частный бизнес, сбалансированность.

Abstract. This article examines the role and importance of public-private partnership as one of the most important tools in solving problems of a national scale. A brief overview of the origin of this institution, as well as its development, is given. The author investigates the problematic side of the existence and development of the institute of public-private partnership in the country and identifies the areas of activity in which the most commonly used form of partnership

Key words: public-private partnership, instrument, partnership participants, public policy, private business, balance

Уже несколько лет идет поиск механизмов эффективного взаимодействия государства и частного бизнеса в форме государственно-частного партнерства (ГЧП). На политическом уровне ГЧП рассматривается как один из важнейших инструментов модернизационного развития различных отраслей экономики и совместного решения задач государственного масштаба, хотя сама идея равноправного партнерства с частным бизнесом пока не овладела умами большинства представителей государственной власти. К настоящему времени про-

ведено много исследований по изучению опыта практической реализации тех или иных моделей ГЧП в различных странах, как положительного, так и отрицательного, а также подробно описаны формы и механизмы реализации ГЧП с учетом интересов потенциальных участников такого партнерства. Однако в нашей стране широкая дискуссия по теме ГЧП пока не находит значимого практического воплощения, поскольку примеров успешной реализации проектов ГЧП явно недостаточно. Складывается устойчивое впечатление, что интерес к ГЧП со стороны государства имеет скорее декларативный характер, тогда как бизнес более прагматичен, поскольку активно ищет возможности участия в совместных с государством проектах.

В годы второй мировой войны в небольших американских городках бизнес и власть успешно кооперировались для достижения общих целей, опираясь на традиции коммунальной кооперации. Актуализация идеи партнерства государства и бизнеса произошла в результате политики приватизации, проводимой в США и Великобритании в 1980-е гг. Государство, стремившееся выйти из сферы производства общественных благ, увидело в таком партнерстве возможность повышения качества общественных благ одновременно со снижением стоимости их производства для общества. Несмотря на то, что неолиберальная экономическая политика в целом строилась на программах повышения конкуренции, частно-государственное партнерство, в основании которого лежит не конкуренция, а кооперация и разделение рисков между государством и бизнесом, стало одним из механизмов передачи выполнения части государственных функций частным предприятиям. Неизбежным следствием партнерства стало размывание границ между государственным и частным секторами, поскольку для его успешного осуществления государственные структуры были вынуждены начать думать и действовать в логике частных предприятий, а частный бизнес освоить государственную логику и открыть свою внутреннюю кухню общественному контролю.

В настоящее время представление о том, что ГЧП является неотъемлемой частью программ приватизации неолиберального толка, ухода неэффективного государства из тех сфер,

где его может заменить эффективный частный бизнес, разделяется все меньшим и меньшим числом исследователей, и прежде всего потому, что изменились сами сектора, и произошло взаимное сближение между ними. Так, в частном секторе появились и стали быстро развиваться практики социальной корпоративной ответственности, тогда как в государственном управлении переговоры стали все чаще предварять, а в некоторых случаях замещать приказы и директивы [1]. В результате, концептуальным базисом ГЧП становится задача реформирования управления, как в частном секторе, так и в государственном, идущая от потребностей адаптации стран к глобальной экономике, развитию информационных технологий и растущему давлению со стороны потребителей, заинтересованных в качественных продуктах и услугах.

Существуют различные формы ГЧП, которые варьируются в зависимости от степени вовлеченности бизнеса на разных этапах создания и эксплуатации объектов. Наименьшее участие предполагает только эксплуатацию объектов под управлением частной компании за выделяемые государством деньги, тогда как максимальное участие заключается в финансировании, строительстве, эксплуатации объекта с последующей продажей государству производимых услуг, собственником объекта при этом остается бизнес. Основной вопрос в том, как должно быть организовано ГЧП для того, чтобы государство и бизнес во взаимодействии смогли проявить свои лучшие стороны. И хотя в стране многообещающие перспективы ГЧП строятся на положительном опыте зарубежных стран, нельзя забывать и о негативных результатах и проблемах, которые имели место при реализации ГЧП за рубежом. Начиная с 1980-х гг. и по настоящее время, в литературе по управлению и экономике нередко можно встретить статьи по ГЧП, в которых анализируются барьеры успешной реализации концепции партнерства на практике. К числу таких барьеров относятся: несоответствия между ожиданиями и результатами партнерства как со стороны государства, так и бизнеса, отсутствие четких целей у государства и приверженности партнерству, слишком сложная процедура принятия решений, невнятная политика государства в отношении отдельных

секторов экономики, недостаточная законодательная база, слабый риск-менеджмент, низкое доверие к государственной политике, недостаточное развитие местных рынков капитала, недостаточное количество инструментов и механизмов привлечения долгосрочных финансовых ресурсов по приемлемым ценам часто стоимость частных денег выше по сравнению с государственными ресурсами, что приводит к удорожанию проекта, низкая прозрачность проектов, а также низкий уровень конкуренции из-за высоких издержек участия в тендерах приводят к росту издержек, а не их уменьшению.

Поскольку, несмотря на негативный опыт, ГЧП остается жизнеспособной формой реализации инфраструктурных проектов во многих странах, важно понять, какие именно факторы важны для его успеха. В Великобритании исследователями из университетов Глазго и Бирмингема был проведен опрос 9 участников проектов частной финансовой инициативы (PFI), являющейся одной из форм ГЧП, при которой финансирование проекта осуществляется в основном бизнесом. Интервью были проведены с 68 участниками, причем как со стороны бизнеса, так и государства, причем опрашивались участники проектов по строительству объектов инфраструктуры: дорог, мостов и т. п. Бизнесмены указали на долгосрочность проектов, как один из наиболее привлекательных моментов такого рода проектов, дающих бизнесу своего рода якорного клиента, обеспечивающего объем работ на длительный срок. Негативной стороной долгосрочности, по мнению опрошенных, является более высокая степень неопределенности и потребность в более тщательном по сравнению с их коммерческими контрактами подходе к оценке рисков и управлению ими.

Государственно-частное партнерство зарекомендовало себя как успешный инструмент взаимодействия бизнеса и государства. В нашей стране проводится большая работа для качественного роста и развития механизма ГЧП.

В современное время ГЧП наиболее активно развивается в сфере образования. Более половины проектов ГЧП сферы образования — это дошкольные организации.

На сегодняшний день Министерство образования и науки РК продолжает дальнейшее совершенствование механизма подушевого финансирования среднего образования, планируя сокращение сроков возмещения инвестиционных затрат с 8 до 5 лет, повышения размера амортизационного компонента, предлагая часть данных расходов софинансировать из местного бюджета через механизм государственно-частного партнерства. Совмещение двух механизмов, ГЧП и подушевого финансирования, позволит увеличить привлекательность проекта для потенциальных инвесторов, так как ГЧП обеспечивает долгосрочный контракт продолжительностью 5–10 лет, потребление гарантированного объема услуг, есть возможность выделения земельного участка, подведения к нему ИКИ. Договор ГЧП предоставляет возможность гарантировать качество образовательных и иных услуг, эксплуатации зданий путем применения специальных индикаторов. Также учитывая перегруженность школ по всей стране, наряду с городами республиканского значения данный опыт важно применять в каждом регионе Казахстана.

В рамках реализации Стратегии «Казахстан-2050» и Плана нации «100 конкретных шагов», 31 октября 2015 года принят Закон о ГЧП, создавший новое правовое поле. Закон о ГЧП открыл возможность реализации ГЧП во всех сферах экономики (за исключением отдельных объектов, перечень которых определяется Правительством РК), расширил контрактные формы ГЧП, установил возможность участия в проектах ГЧП субъектов квазигосударственного сектора, организаций, предоставляющих финансирование проектов, а также возможность заключения договоров ГЧП не только на основании конкурса, но и путем прямых переговоров (введение в оборот имущества частного партнера). Европейской экономической комиссией ООН, объединяющей общий мировой опыт публично-частного партнерства, были разработаны рекомендации по ориентированию ГЧП на благо социума — принципы «people first PPP», которые предполагают учет определенных аспектов, в том числе абсолютной нетерпимости к коррупции и право населения на возмещение ущерба и на то, что его мнение будет учитываться.



Согласно Закону РК «О государственно-частном партнерстве», одним из принципов ГЧП является принцип сбалансированности — взаимовыгодное распределение обязанностей, гарантий, рисков и доходов между государственным партнером и частным партнером в процессе реализации проекта государственно-частного партнерства. Так как в проектах ГЧП обязателен этап эксплуатации, в договорах ГЧП в обязательном порядке наряду с правами отражаются и обязательства государственного партнера, в случае нарушения которых, предусмотрены санкции со стороны частного партнера. На сегодня государство является самым надежным партнером, в рамках проектов ГЧП предоставляет ряд мер поддержки частным партнерам.

#### **Литература**

1. Бабкин И. А., Баженова В. С., Бухвалд Е. М., Горайнова Л. В., Глухов В. В. и др. Государственно-частное партнерство: теоретические основы, базовые принципы и практика реализации. СПб.: Изд-во Политехи, ун-та, 2014. 568 с.
2. О государственно-частном партнерстве: закон РК от 31 октября 2015 года № 379. URL: <https://online.zakon.kz/lawyer/> (дата обращения: 25.03.2022).

## **ОСОБЫЕ СУЩЕСТВЕННЫЕ УСЛОВИЯ ДОГОВОРА КУПИ-ПРОДАЖИ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ**

*Д. А. Малина*

Санкт-Петербургский городской суд  
секретарь судебного заседания  
[dina9800@mail.ru](mailto:dina9800@mail.ru)

Аннотация. Анализируются проблемы определения перечня прописанных лиц в продаваемом жилье, сопутствующие сделке превентивные документы, важные законодательные положения.

Ключевые слова: жилое помещение, проживающие, согласие, жилищные гарантии

Abstract. The problems of determining the list of registered persons in the housing for sale, the preventive documents accompanying the transaction, and important legislative provisions are analyzed.

Key words: living quarters, residents, consent, housing guarantees

Помимо основных существенных условий договора продажи жилья (предмет и цена) к иным нормативно относится перечень лиц, сохраняющих право пользования жилым помещением. Однако считаем необходимым дополнительно обратить внимание на некоторые условия, в принципе имеющие существенное значение для заключения договора во избежание рисков оспаривания сделки.

- *Сопутствующие заключению договора документы.*

При заключении предварительного договора купли-продажи жилого помещения не требуется согласие лиц, требуемое при заключении основного договора, что, на наш взгляд, противоречит сущности заключения предварительного договора, делает беззащитным сторону сделки перед неисполнением обязательства по заключению основного договора. Предлагаем ввести данное требование, причем сделать его необязательным при заключении основного договора, если он заключается по тем же существенным условиям, что оговорены в предварительном. Это касается любого согласия, требующегося по закону: согласие супруга, залогодержателя, органа опеки, отказ долевого собственника.

Статья 37 Закона «Об ипотеке» [17] устанавливает обязательность согласия залогодержателя на отчуждение заложенного имущества, если иное не предусмотрено договором об ипотеке.

Нотариальное согласие супруга может потребоваться не только в случае продажи совместно нажитого жилого помещения. Покупателю в качестве превентивной меры следует получить согласие супруга даже в случае продажи личного имущества другого супруга, поскольку ст. 37 СК РФ [16] может признать личное жилое помещение одного супруга совместно нажитым имуществом, если, например, за счет общего имущества или труда одного из супругов произведены вложения, значительно увеличивающие стоимость имущества.

Конституционный Суд РФ вынуждает граждан получать согласие органа опеки на сделку с имуществом несовершеннолетнего, находящегося даже под родительской опекой [12]. В случае отсутствия попечения со стороны органа опеки, неустановления отсутствия родительского попечения над несовершеннолетним в качестве, опять же, превентивной меры покупателю следует обезопасить себя получением согласия органом опеки на сделку как гарантию, что она в целом не нарушает права несовершеннолетнего.

Так как отчуждение доли на жилое помещение постороннему лицу подлежит нотариальному удостоверению, то нотариус же принимает меры по получению отказа от преимущественного права покупки или же контролирует соблюдение законности при извещении долевых собственников о продаже доли. Правила извещения долевых собственников о продаже доли установлены методическими рекомендациями Федеральной нотариальной палаты [11]. Статья 250 ГК РФ [1] устанавливает преимущественное право покупки долевого собственника, но не говорит о таком праве собственников комнат в коммунальной квартире. Однако об этом праве говорит ч. 6 ст. 42 ЖК РФ [4]. С точки зрения законодательной техники некорректно устанавливать преимущественное право покупки собственников комнат в коммунальной квартире при продаже комнаты, исходя из того, что комната — самостоятельный вид жилого помещения, более того, по аналогии не устанавливается преимущественное право покупки соседей в многоквартирном доме на покупку продаваемой квартиры. Тем не менее, соблюдение преимущественного права покупки комнаты в коммунальной квартире обусловлено проведением жилищной политики по сокращению количества коммунальных квартир. Лишь чистота юридической конструкции в этом случае пойдет против улучшения жилищных условий граждан. Здесь также следует обратить внимание на форму договора — по общему правилу, сама сделка по продаже комнаты может быть заключена в простой письменной форме, но извещение других собственников, получение отказа — осуществляется посредством нотариуса по смыслу ст. 250 ГК РФ.

Акт комиссии об осмотре жилья некоторыми авторами рассматривается как возможное необходимое приложение к договору продажи жилья. Несмотря на зарубежные примеры обследования помещения перед покупкой, сложностью доказывания несоблюдения продавцом условия о качестве жилого помещения, нами представляется возможным установить некое экспертное заключение по состоянию пригодности жилья не в качестве обязательного сопутствующего документа, а в качестве дополнительной гарантии по соблюдению продавцом условия о качестве. Обследованием помещения может заниматься за выплату пошлины, оплачиваемой в равных долях сторонами сделки, например, орган местного самоуправления, который выдавал бы акт обследования по пунктам Постановления Правительства о признании жилья непригодным [15]. Наличие такого механизма освободило бы продавца от ответственности за сокрытие информации о качестве жилого помещения, покупателя — от получения непригодного жилья и уплаты завышенной цены.

- *Особые условия договора.*

Закон «О долевом строительстве» [19] в ст. 4 предусматривает отдельный перечень существенных условий договора долевого участия, без которых договор считается незаключенным.

Закон «Об объектах культурного наследия» [18] устанавливает в ст. 48 существенное условие договора продажи жилого помещения, относящегося к объекту культурного наследия, — обязательство лица, которому передается право собственности, по надлежащему сохранению, использованию объекта, осуществлению иных действий, предусмотренных законодательством. Определяются также охранные документы, которые должны быть приложены к договору. Однако такое условие некорректно названо существенным в гражданско-правовом понимании, поскольку его отсутствие влечет ничтожность договора, но не незаключенность.

В обычном обороте придается особое значение условию о ненахождении жилого помещения в залоге у продавца с момента передачи имущества до оплаты, поскольку обратное позволяет продавцу в случае неисполнения покупателем обя-

занности по оплате жилого помещения взыскивать денежную сумму, составляющую цену договора, не только за счет продаваемой квартиры, но и за счет иного имущества покупателя в силу п. 3 ст. 334 ГК РФ. Особенно это актуально в случаях, когда цена договора выше стоимости заложенного имущества, определяемой ст. 340 ГК РФ.

Условие договора о конкретной дате выезда продавца и иных лиц важно не столько с правовой точки зрения, поскольку, в целом, действуют правила ст. 292 ГК РФ, сколько с организационной, так как обычно стороны договариваются о том, что у продавца будет некоторое время для организации переезда в другое помещение.

- *Перечень лиц, сохраняющих право пользования жилым помещением.*

Данное условие напрямую коррелирует с положениями ст. 292 ГК РФ. Несмотря на то, что настоящая статья упоминает лишь членов семьи собственника, п. 2 следует толковать расширительно, поскольку, по сути, законодательные исключения, о которых идет речь, не ставятся в зависимость от причисления лица к члену семьи собственника.

Имеются минимум два законодательных исключения:

- согласно ст. 675 ГК РФ [2] переход права собственности на занимаемое по договору найма жилое помещение не влечет расторжения или изменения договора найма. Новый собственник становится наймодателем;

- согласно абз. 3 п. 2 ст. 1137 ГК РФ [3] право пользования жильем, предоставленное по завещательному отказу, сохраняет силу при переходе права собственности на него.

Покупателю следует внимательнее отнестись к лицам, убывшим на долгий срок из места жительства, например, осужденным к лишению свободы, убывшим на длительное лечение, например, в дома-инвалидов, или за границу. Несмотря на то, что данные ситуации не являются основаниями для снятия гражданина с регистрационного учета согласно ст. 7 Закона «О праве на свободу передвижения» [5], они в силу каких-либо даже технических ошибок могут отсутствовать в квитанции, форме-9. Необходимо запросить архивные домо-

вые выписки. В ином случае данные граждане имеют право обратиться в суд за восстановлением жилищных прав.

Остается противоречивым и нераскрытым на законодательном уровне вопрос связи п. 2 ст. 292 ГК РФ и ч. 4 ст. 31 ЖК РФ.

С точки зрения формальной логики согласимся с позицией Европейского суда по правам человека, согласно которой ч. 4 ст. 31 ЖК РФ регулирует не отношения между членами семьи предыдущего собственника и новым собственником, а отношения по пользованию жильем между собственником и бывшими членами семьи, т. е. в случае прекращения семейных отношений [14]. Однако предусмотренная законодателем возможность признать за бывшими членами семьи право пользования решением суда расширяет сферу применения п. 2 ст. 292 ГК РФ. Установленное решением суда право пользования не может быть «аннулировано» решением собственника передать право собственности иному лицу.

Основные правовые позиции, выработанные правоприменительной практикой, по сохранению права пользования при передаче права собственности на жилое помещение, имеющие значение в силу того, что сделка может быть оспорена в связи с нарушением права пользования:

- само наличие равного права пользования жильем на момент приватизации с новообразованным собственником не гарантирует сохранение права, если в последующем человек отказался от него, например, выехав в другое место жительства [8]. В то же время, отказ от права пользования должен быть явно выражен. Лицо, имеющее право пользования, должно быть не просто осведомлено о продаже жилья и молчаливо согласиться с ней, а согласиться с продажей жилья на конкретных условиях конкретному лицу [10];

- не должно нарушаться конституционное право несовершеннолетних на жилище. Если лицо в момент приватизации было несовершеннолетним, и оно не включено в число собственников, за ним сохраняется право бессрочного пользования жилым помещением [9];

- право пользования у прописанных, по общему правилу, прекращается даже в случае перехода права собственности между родственниками [7];
- право пользования за бывшими членами семьи собственника не сохраняется, если покупатель не знал и не должен был знать о таких правах, например, если отсутствовала регистрация права пользования за такими лицами. При сохранении такого права теряется имущественный интерес покупателя к жилому помещению [13].

В конце 2021 года в Государственную Думу Российской Федерации был внесен законопроект, дополняющий, в частности, перечень существенных условий к договору продажи жилья [6]. Так, обозначена попытка приравнять долю жилого помещения к части жилья, выделенной в натуре, так как существенным условием продажи доли определяется описание границ выделенной в натуре доли, указание ее площади и кадастрового номера. В правовом заключении к законопроекту критикуется вводимый п. 4 ст. 558 ГК РФ в предлагаемой редакции ввиду неясности, для какой стороны те или иные лица должны являться членами семьи, для кого конкретно доля должна быть выделена в натуре и пр. Но совершенно не обращено внимание на не менее важное предлагаемое изменение к п. 1 ст. 558 ГК РФ, согласно которому еще одним существенным условием должно стать нотариально заверенное согласие лиц, сохраняющих право пользования жильем, на его продажу.

К указанному законопроекту относимся критически в силу противоречивости предлагаемого механизма. Нотариальное согласие на продажу жилого помещения должно защитить права покупателя, который не получит жилье с обременением прав третьих лиц, но только в случае, если толковать данное положение не буквально как только согласие на продажу, но и как гарантию выселения их из жилого помещения, иначе не будет «подтверждено» положение п. 2 ст. 292 ГК РФ. Однако предлагаемое положение абсолютно противоречит праву собственности, отличавшемуся от иных прав правомочием распоряжения. Согласие на продажу определяет юридическую судьбу вещи, на что право по закону предоставляется только

собственнику. Лица, имеющие право пользования жилым помещением, *имеют фактический интерес к судьбе вещи, но не юридический*, так как они не претендуют на право собственности. Это отличает их, к примеру, от залогодержателей (может быть обращено взыскание на заложенное имущество), супругов (имущество может быть признано совместно нажитым), кредиторов в процедуре банкротства (имущество может быть включено в конкурсную массу), поскольку *названные лица обладают правом реализовать право* на распоряжение имуществом.

В целях защиты имущественного интереса покупателя, права собственности продавца, жилищных прав прописанных лиц нами предлагается внести в качестве существенного условия договора купли-продажи жилого помещения *гарантию продавца перед покупателем о ненарушении жилищных прав прописанных лиц*, т. е. обеспечении их минимальными нормами жилой площади в регионе продажи жилья. В случае неисполнения продавцом такого обязательства перед жильцами, последние имеют право обратиться в суд с требованием обеспечить их жилым помещением либо выплаты компенсации, соразмерной рыночной стоимости минимальной жилой нормы. Срок исковой давности требования к продавцу должен составлять не больше года с момента регистрации права собственности покупателем. В случае абсолютной невозможности исполнения таких требований продавцом параллельно должна действовать государственная гарантия предоставления жилого помещения или выплаты компенсации с последующим возможным регрессным требованием государства к продавцу.

Таким образом, вопросы сохранения права пользования жильем как существенное условие договора урегулированы не законодательно, а позициями правоприменительной практики. Предлагается механизм сбалансирования интересов покупателя, продавца, прописанных лиц, требующий отдельного законодательного регулирования и не вступающий в противоречие с правом на приватизацию жилья. Отдельные документы, сопутствующие заключению договора, могут быть признаны неотъемлемой частью договора продажи жилого



помещения. В то же время многие из них покупателю необходимо запросить с целью защиты своих имущественных интересов в превентивных целях. Некоторые условия договора имеют существенное значение исходя из практики делового оборота, определяются законодательными положениями, знание о которых обуславливается правовой культурой сторон сделки.

### Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. (ред. от 28.06.2021 с изм. от 08.07.2021).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410. (ред. от 09.03.2021 с изм. от 08.07.2021).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Рос. газ. 2001. 28 ноября (ред. от 01.07.2021).
4. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1. Ст. 14 (ред. от 30.12.2021).
5. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1227 (ред. от 01.07.2021).
6. О внесении изменений в части первую и вторую Гражданского кодекса Российской Федерации: законопроект (о порядке распоряжения имуществом, находящимся в долевой собственности) № 42326-8 // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/42326-8> (дата обращения: 13.06.2022).
7. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 29.01.2015 № 201-КГ14-46 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.06.2022).
8. Определение Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 20-В09-1 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.06.2022).
9. Определение Верховного Суда РФ от 25.06.2013 № 5-КГ13-52 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.06.2022).
10. Определение Верховного Суда РФ от 31.03.2015 № 49-КГ15-1 (Судебная коллегия по гражданским делам) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.06.2022).
11. О направлении Методических рекомендаций по проверке нотариусом соблюдения преимущественного права покупки участника долевой собственности при удостоверении договоров по продаже доли в праве общей собственности на недвижимое имущество постороннему лицу (вместе с «Методическими рекомендациями по проверке нотариусом соблюдения преимущественного права покупки участника долевой собственности при удостоверении договоров по про-

- даже доли в праве общей собственности на недвижимое имущество постороннему лицу»: письмо ФНП от 31.03.2016 № 1033/03-16-3: утв. решением Правления ФНП (протокол от 28.03.2016 № 03/16)) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.06.2022).
12. По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В. В. Чадаевой: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 08.06.2010 № 13-П // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2022).
  13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.03.2015 № 5-П // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.06.2022).
  14. Дело «Копыток (Kopytok) против Российской Федерации»: постановление ЕСПЧ от 15.01.2019 (жалоба № 48812/09) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2019. № 9.
  15. Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом: постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 6. Ст. 702. (ред. от 06.04.2022).
  16. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 16. (ред. от 02.07.2021).
  17. Об ипотеке (залоге недвижимости): федер. закон Российской Федерации от 16.07.1998 № 102-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 29. Ст. 3400 (ред. от 26.03.2022).
  18. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 25.06.2002 № 73-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 26. Ст. 2519 (ред. от 21.12.2021).
  19. Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ // Рос. газ. 2004. 31 дек. (ред. от 30.12.2021).

# **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*И. С. Мухамедшин*

Российская государственная академия  
интеллектуальной собственности  
профессор кафедры гражданского и предпринимательского права  
кандидат юридических наук, профессор  
iriksabm2013@yandex.ru

*Ж. И. Шевырева*

Российская государственная академия  
интеллектуальной собственности  
аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права  
Федеральная служба по интеллектуальной собственности  
начальник отдела правового обеспечения предоставления  
государственных услуг  
rospat145@rupto.ru

Аннотация. Рассмотрены изменения законодательства Российской Федерации в сфере интеллектуальной собственности, которые реализуются в рамках проекта «Трансформация делового климата». Выделены основные направления модернизации законодательства. Проанализирован положительный эффект от вносимых изменений.

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, трансформация делового климата, правовая охрана результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, распоряжение исключительным правом

Abstract. The article concerns changes in the legislation of the Russian Federation in the field of intellectual property, which are being implemented within the framework of the project «Transformation of the business climate». The main directions of modernization of legislation are highlighted. The positive effect of the changes is analyzed.

Key words: intellectual property, transformation of the business climate, legal protection of the results of intellectual activity and means of individualization, disposition of exclusive rights

Правовая база, позволяющая обеспечить эффективную правовую охрану интеллектуальной собственности, является одним из условий инновационного развития страны. В этой связи большое внимание уделяется развитию законодатель-

ства, регулирующего отношения в сфере интеллектуальной собственности и иные отношения, связанные с ее правовой охраной, а также распоряжением исключительным правом.

Интеллектуальная собственность является одним из направлений проекта «Трансформация делового климата», который предусматривает разработку планов мероприятий по изменению законодательства («дорожных карт») и контроль за их исполнением. Роспатент выступил инициатором целого ряда инициатив в сфере интеллектуальной собственности и занимает ведущую роль в разработке правовых актов в данной области [1]. Подготовка планов мероприятий и соответствующих правовых актов осуществляются с участием экспертных групп, которые включают представителей бизнеса и общественных организаций.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.08.2020 № 2027-р утвержден План мероприятий («дорожная карта») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности «Трансформация делового климата» «Интеллектуальная собственность» (далее — дорожная карта). Дорожная карта включает мероприятия по развитию разных областей правового регулирования, которые затрагивают отношения, связанные с правовой охраной интеллектуальной собственности, распоряжением и защитой прав на нее.

По мере исполнения мероприятий дорожная карта актуализируется. После реализации большинства мероприятий, предусмотренных первоначальной редакцией дорожной карты, она утверждена в новой редакции распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.08.2021 № 2360-р.

Позднее дорожная карта дополнена стратегическими целями, задачами и показателями их достижения в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.04.2022 № 813-р. В качестве целей государственной политики объявлены повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации, а также обеспечение роста ВВП, национальной безопасности и технологической независимости путем развития сферы интеллектуальной соб-

ственности. Предусмотрено, что указанные в дорожной карте целевые показатели должны быть достигнуты к 2030 году. Данные показатели предполагают увеличение в 3 раза количества зарегистрированных в Роспатенте российских географических указаний и наименований мест происхождения товаров, увеличение в 3 раза количества получаемых российскими заявителями патентов и свидетельств на иные объекты интеллектуальной собственности, увеличение в 2 раза количества сделок российских правообладателей по распоряжению исключительными правами<sup>1</sup>. При этом мероприятия дорожной карты сохранены в той редакции, в которой они были предусмотрены распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.08.2021 № 2360-р.

Мероприятия дорожной карты охватывают четыре этапа жизненного цикла результатов интеллектуальной деятельности [2], от их создания до защиты исключительного права. Таким образом, достижение ключевых показателей будет обеспечиваться за счет создания комфортной среды для правообладателей и обеспечения прозрачного и эффективного правового регулирования на всех соответствующих этапах. Мероприятия включают как ратификацию международных договоров в сфере интеллектуальной собственности, так и развитие правового регулирования на национальном уровне.

В рамках реализации дорожной карты Российская Федерация ратифицировала Договор о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров Евразийского экономического союза, Протокол об охране промышленных образцов к Евразийской патентной конвенции от 9 сентября 1994 г., а также Женевский акт Лиссабонского соглашения о наименованиях мест происхождения и географических указаниях. Указанные договоры позволяют получить правовую охрану соответствующего результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации на основании одной заявки. Это делает процедуру проще и прозрачнее для заявителей, упрощает дальнейшее управление правами, в том числе предоставление права использования

---

<sup>1</sup> Более подробно показатели указаны в дорожной карте.

интеллектуальной собственности по договору, а также снижает затраты правообладателей. Участие Российской Федерации в указанных международных договорах имеет особенно важное значение для правообладателей, которые реализуют товары на международных рынках.

В рамках реализации дорожной карты также внесен ряд изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ), направленных на совершенствование порядка рассмотрения Роспатентом заявок на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, их государственной регистрации и выдачи патентов и свидетельств. Так, предусмотрена возможность проведения предварительного информационного поиска и предварительной оценки патентоспособности изобретений и полезных моделей, результаты которых учитываются Роспатентом при проведении экспертизы. Указанные процедуры будут осуществляться российскими научными или образовательными организациями, имеющими государственную аккредитацию. Данное решение способствует сокращению сроков экспертизы. Также закреплена возможность предоставления заявителем трехмерной модели изобретения, полезной модели, изделия, решение внешнего вида которого заявлено на регистрацию в качестве промышленного образца и обозначения, заявленного на регистрацию в качестве товарного знака. Предусмотрена выдача патентов и свидетельств в форме электронного документа.

Ряд изменений направлен на уточнение требований к объектам интеллектуальной собственности. Так, ограничена регистрация товарных знаков, содержащих географические обозначения. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят федеральный закон, предусматривающий возможность для физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, осуществлять государственную регистрацию товарных знаков на свое имя. Кроме того, запланировано дополнение ГК РФ положениями о праве любого лица представить свои доводы о наличии оснований для отказа в государственной регистрации промышленного образца на стадии рассмотрения заявки («оппо-

зия»). Учет позиции третьих лиц при рассмотрении заявок повысит качество экспертизы и снизит риски возникновения споров после выдачи патента. Кроме того, дорожной картой предусмотрено закрепление долевого соправообладания в отношении результатов интеллектуальной деятельности. Особое внимание планируется уделить распоряжению долями в исключительном праве. Ожидается, что данные изменения окажут положительное влияние на рынок интеллектуальных прав. Кроме того, запланировано введение обязательной государственной регистрации залога исключительного права на зарегистрированные в Роспатенте программы для ЭВМ и базы данных. Данное нововведение обеспечит большую осведомленность сторон о возможных обременениях исключительного права при дальнейшем распоряжении им.

Ряд мероприятий дорожной карты напрямую или опосредованно касается охраны прав интеллектуальной собственности физических лиц, в частности прав авторов служебных научно-технических решений [2]. Так, в соответствии с дорожной картой принято Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1848 «Об утверждении Правил выплаты вознаграждения за служебные изобретения, служебные полезные модели, служебные промышленные образцы». Постановление стимулирует работников к созданию и выявлению служебных объектов патентного права. Кроме того, предусмотрено внесение в ГК РФ изменений, предусматривающих возможность передачи автору государственными научными организациями и образовательными организациями высшего образования исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданные за счет средств бюджета, на безвозмездной основе, а также изменений, направленных на увеличение размеров вознаграждений, выплачиваемых авторам служебных результатов интеллектуальной деятельности, права на которые вводятся работодателям в оборот.

Отдельно следует выделить мероприятия дорожной карты, направленные на снижение налоговой нагрузки с правообладателей. Возобновлена льгота по налогу на прибыль, предполагающая, что доходы в виде имущественных прав на резуль-

таты интеллектуальной деятельности, которые выявлены по результатам инвентаризации, не включаются в налогооблагаемую базу. При установлении налоговых льгот уделяется внимание стимулированию коммерциализации прав на результаты интеллектуальной деятельности. Так, предусмотрено право субъектов Российской Федерации предусматривать пониженную ставку налога на прибыль по лицензионным договорам. Запланировано расширение льгот для правообладателей, связанных с уменьшением налога на прибыль (введение режима «патентной коробки»). Кроме того, запланировано освобождение от НДС операций, связанных с передачей прав по договору коммерческой концессии.

По результатам исполнения мероприятий дорожной карты принят Федеральный закон от 21.12.2021 № 416-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О патентных поверенных». Патентным поверенным предоставлено право запрашивать у государственных органов и организаций сведения, необходимые для исполнения поручения доверителя, и пользоваться информационными системами Роспатента и подведомственных ему организаций. Вводится тайна патентного поверенного, предусматривается ответственность работодателя патентного поверенного перед его доверителем.

В рамках реализации дорожной карты принят приказ Минобрнауки России и Минэкономразвития России от 30.04.2020 № 644/261 «Об утверждении правил рассмотрения и разрешения федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности споров в административном порядке». В соответствии с данными правилами сокращены сроки рассмотрения споров и расширено электронное взаимодействие со сторонами спора.

Дорожная карта предусматривает целый ряд других мероприятий, все из которых призваны устранить барьеры для получения правовой охраны интеллектуальной собственности и коммерциализации прав на нее, а также предотвратить столкновение исключительных прав на схожие объекты. При этом распоряжению исключительным правом уделяется особое внимание, поскольку получение доходов от коммерциа-



лизации интеллектуальных прав является основным стимулом для создания высокотехнологичных продуктов и формирования новых брендов. Кроме того, целый ряд мероприятий направлен на улучшение условий для получения заявителями и правообладателями профессиональной помощи и разрешения спорных ситуаций.

#### **Литература**

1. Ивлиев Г. П. Модернизация гражданского законодательства в сфере интеллектуальной собственности // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 1. С. 23–30.
2. Шлойдо Г. А. Права авторов служебных изобретений в свете новелл патентного законодательства // ИС. Промышленная собственность. 2021. № 4. С. 50–62.

## **МЕРЫ ОПЕРАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ КАК СРЕДСТВО ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ ТОВАРОВ**

***А. С. Панова***

Казанский инновационный университет им. В. Г. Тимирязова  
заведующий кафедрой гражданского и предпринимательского  
права

кандидат юридических наук, доцент  
albina\_2005@rambler.ru

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению особенностей мер оперативного воздействия, которые могут использоваться в практике поставок в связи с передачей покупателю товара ненадлежащего качества.

Ключевые слова: меры оперативного воздействия, поставка товара, качество товара

Abstract. The article is devoted to the consideration of the features of operational measures that can be used in the practice of supply in connection with the transfer of goods of inadequate quality to the buyer.

Key words: measures of operational impact, delivery of goods, quality of goods

В области правового обеспечения качества и безопасности товаров используется значительное количество мер опера-

тивного воздействия. В современной системе средств правового обеспечения качества и безопасности товаров указанные меры *стимулируют* поставщика к надлежащему исполнению обязательства в части передачи покупателю товара надлежащего качества. Исходя из того, что возможность наступления для должника неблагоприятных, прежде всего организационных, последствий, обуславливаемых оперативной реакцией кредитора на факт нарушения обязательства, побуждает должника к добросовестному исполнению обязанностей.

Наряду со стимулированием поставщика к надлежащему исполнению обязательства по поставке, меры оперативного воздействия призваны также выполнять *правовосстановительную* и *охранительную* функции. Правовосстановление предполагает совершение покупателем защитных действий, направленных на реконструкцию нарушенных прав в части качества, подлежащего передаче товара. Охранительная функция данных мер состоит в том, что их применение является следствием нарушения поставщиком своих обязанностей по договору. Использование мер оперативного воздействия покупателем всегда является вынужденным и изменяет режим его отношений с поставщиком: меняет условия обязательства, прекращает договорные отношения с поставщиком, предполагает совершение ряда иных вынужденных действий, которые не были предусмотрены договором. Например, покупка товара взамен поставленного товара ненадлежащего качества у других лиц [8, с. 271, 294–295].

Меры оперативного воздействия за нарушения, связанные с поставкой товара ненадлежащего качества, могут быть подразделены на три основные группы. *Первая группа* — меры, направленные на восстановление нарушенного обязательства. К этой группе мер относятся: соразмерное уменьшение покупной цены; безвозмездное устранение недостатков товара в разумный срок; возмещение своих расходов на устранение недостатков (п. 1 ст. 475 ГК РФ); замена товара, имеющего существенный недостаток, товаром, соответствующим договору (п. 2 ст. 475, ст. 518 ГК РФ). Порядок применения покупателем мер оперативного воздействия первой группы во многом основывается на *диспозитивных* началах,

причем опора на дозволительные приемы, как верно отметила Т. И. Илларионова, свойственна всему порядку осуществления мер защиты (исковой и самозащите) [3, с. 51]. Покупателю принадлежит выбор конкретной меры. Однако свобода усмотрения покупателя ограничивается характером имеющегося в товаре недостатка. Так, при наличии в товаре обычного (несущественного) недостатка покупатель может реализовать одну из мер, предусмотренных п. 1 ст. 475 ГК РФ. При поставке товара с существенными недостатками спектр мер оперативного воздействия расширяется: покупатель вправе требовать замены товара ненадлежащего качества товаром, соответствующим договору (либо воспользоваться отказной мерой) (п. 2 ст. 475 ГК РФ). Он также может применить одну из мер, указанных в п. 1 ст. 475 ГК РФ, например, провести работы по его устранению. Следует подчеркнуть, что оперативное поведение покупателя в рамках мер, направленных на обеспечение реального исполнения договора поставки, становится возможным только в случае, если поставщик не сообщил покупателю при заключении договора об имеющихся в товаре недостатках. При этом п. 1 ст. 475 ГК РФ следует дополнить указанием на то, что в случае передачи дела на рассмотрение суда обязанность по доказыванию факта уведомления покупателя о недостатках несет продавец. Применение мер оперативного воздействия первой группы может ограничиваться рядом обстоятельств. В частности, особыми свойствами поставленного товара, например, не представляется возможным в принципе устранить недостатки в парфюмерно-косметических товарах, текстильных и трикотажных изделиях, лекарствах, пищевых продуктах. Ограничения могут быть связаны с характером существенного недостатка товара, который в ряде случаев не позволяет провести работы по его устранению, а также с отсутствием у продавца реальной возможности заменить товар ненадлежащего качества товаром, соответствующим договору. В случае невозможности использования мер защиты первой группы (ст. 475 ГК РФ), покупатель не лишен возможности воспользоваться другой, установленной этой же статьей, мерой. Замена поставщиком товаров ненадлежащего качества, в силу п. 1 ст. 518 ГК РФ,

не позволяет покупателю воспользоваться другими из перечисленных в ст. 475 ГК РФ способов защиты. И хотя в силу императивного характера нормы п. 1 ст. 518 Кодекса, согласия покупателя на такую замену не требуется, он (покупатель) не должен лишаться права требовать возмещения убытков, причиненных такой заменой. Указание о таком праве покупателя должно быть включено в ст. 518 ГК РФ.

*Вторая группа мер* — меры отказного характера, нацеленные либо на прекращение договорных отношений покупателя с поставщиком, либо на изменение условий обязательства: отказ от исполнения договора купли-продажи и требование возврата уплаченной за товар денежной суммы (п. 2 ст. 475, ст. 518 ГК РФ); односторонний отказ от исполнения договора поставки (ст. 523 ГК РФ); отказ от оплаты товаров до устранения в них недостатков либо их замены (п. 2 ст. 520 ГК РФ). Перечисленные меры неоднородны. Применение первых двух мер направлено на прекращение договорных отношений. В частности, наличие в товаре существенного недостатка дает право покупателю отказаться от договора поставки (п. 2 ст. 475 ГК РФ). Причем стороны могут сами (по своему усмотрению) определить в договоре критерии существенности недостатков товара (абз. 2 п. 4 Постановления Пленума ВАС РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах») [10]. Отказ от исполнения договора поставки, в соответствии со ст. 523 ГК РФ, следует относить к числу односторонних сделок покупателя. Здесь нарушение договора со стороны поставщика должно признаваться существенным, если недостатки не могут быть устранены в приемлемый для покупателя срок. Хотя ст. 523 ГК РФ называется «Односторонний отказ от исполнения договора поставки», речь в ней также идет об одностороннем изменении условий договора. Поэтому название данной статьи ГК РФ следует привести в соответствие с ее содержанием [8, с. 287].

Такая мера, как отказ от оплаты товаров с недостатками (а если такие товары оплачены — требование возврата уплаченных сумм), впредь до устранения в них недостатков либо их замены (п. 2 ст. 520 ГК РФ), не направлена на прекращение договорных отношений. Речь в данном случае идет об отказе

покупателя от встречного исполнения обязательства с целью добиться от поставщика надлежащего исполнения его обязанностей.

Односторонний отказ от исполнения договора поставки в связи с его существенным нарушением поставщиком (ст. 523 ГК РФ) представляет собой наиболее радикальную меру среди всех указанных выше мер отказного характера. В этой связи следует отметить, что в российском гражданском праве односторонний отказ от исполнения договора является исключением из общего правила о недопустимости одностороннего отказа от исполнения обязательства (п. 1 ст. 310 ГК РФ). Отказ от исполнения обязательства, связанного с осуществлением его сторонами предпринимательской деятельности, может допускаться только в случаях, предусмотренных ГК РФ, другими законами, иными правовыми актами или договором (п. 2 ст. 310 ГК РФ). Право на односторонний отказ, не связанный с нарушением договора может обуславливаться необходимостью выплаты денежной суммы одной из сторон договора. Такая необходимость должна предусматриваться соглашением сторон обязательства (п. 3 ст. 310 ГК РФ).

Таким образом, отказ контрагента от договора может быть как связан, так и не связан с нарушением своих обязанностей другой стороной. Отказ от договора, не связанный с нарушением его условий, чаще всего обусловлен юридической природой договора (например, такой отказ допускается в договорах поручения, займа, банковского счета и т. п.) [4, с. 22], либо существенным изменением обстоятельств. Здесь отказ от договора — способ расторжения договора, реализуемый в регулятивном обязательстве [6]. Возможность отказа от договора может предопределяться «особым характером срока действия договора (при бессрочных договорах), когда независимо от договорной конструкции односторонний отказ становится возможен только при условии, что договор заключен без указания срока (ср. ст. 610 и ст. 1037 ГК РФ)» [2].

Право на односторонний отказ от исполнения договора отлично от требования о расторжении договора, поскольку односторонний отказ всегда производится без обращения в суд, и, соответственно, в силу самого факта его осуществ-

вления договор считается расторгнутым. Более того, односторонний отказ от договора носит организационный характер, направленный на изменения не в физической сфере, а в сфере правоотношений. Изменения в фактическом поведении сторон, следующие за отказом от договора, являются уже следствием прекращения обязательственной связи [5, с. 127]. И к тому же, как верно утверждает М. А. Егорова, расторжение договора есть результат соглашения сторон, судебного решения или односторонней сделки по отказу от исполнения договора [2]. Доказательством вышесказанному может служить ст. 452 ГК РФ, которая не может применяться при отказе от договора, применяемого в качестве меры оперативного воздействия на поставщика, поскольку в данном случае (в ст. 452) речь идет о расторжении (изменении) договора по соглашению сторон и на основании судебного решения.

*Третья группа мер* — меры, которые не связаны с отказом покупателя от договора, но применение которых влечет прекращение договорных отношений с поставщиком. Эти меры выражаются в виде покупки товаров взамен поставленных товаров ненадлежащего качества у других лиц с отнесением на поставщика расходов, связанных с их приобретением (п. 1 ст. 520 ГК РФ), в форме ответственного хранения товара, не принятого покупателем (ст. 514 ГК РФ). Меры данной группы также отличаются неоднородностью. Например, такая мера, как покупка товаров взамен поставленных товаров ненадлежащего качества у других лиц, с отнесением на поставщика расходов, связанных с их приобретением (п. 1 ст. 520 ГК РФ), рассчитана обеспечить достижение хозяйственных целей покупателя. Покупатель в специфической для себя форме (путем покупки недостающей части товаров надлежащего качества у другого поставщика) вынуждает неисправного контрагента исполнить принятое на себя обязательство. Мера в виде ответственного хранения товара, не принятого покупателем (ст. 514 ГК РФ), связана с отказом покупателя от договора. Здесь право покупателя на отказ от товаров ненадлежащего качества сопряжено с его обязанностью обеспечить сохранность непринятого товара с незамедлительным уведомлением поставщика об этом. Объединяет меры оператив-

ного воздействия данной группы то, что их использование прерывает договорную связь покупателя с поставщиком.

Обратимся к рассмотрению некоторых особенностей, характерных для данной группы мер. При покупке товаров взамен поставленных товаров ненадлежащего качества у других лиц (п. 1 ст. 520 ГК РФ) на поставщика могут быть возложены расходы покупателя, связанные с приобретением недопоставленных товаров у третьих лиц. Применение покупателем указанной меры имеет ряд особенностей. Так, расходы покупателя должны быть разумными (адекватными нарушению). Если, к примеру, на складе у покупателя есть достаточное количество предусмотренного договором товара, то в приобретении нового товара может отсутствовать необходимость [7], поскольку покупатель «не должен получить ничего лишнего, выходящего за пределы необходимого, что позволяет восстановить его нарушенное право» [1, с. 642]. Цена по договорам поставки с третьими лицами будет характеризоваться как разумная и в случае, если она является более высокой, чем цена, предусмотренная первоначальным договором поставки. Покупатель в такой ситуации, руководствуясь п. 1 ст. 524 ГК РФ, может требовать от поставщика возмещения убытков в виде разницы между ценой, установленной первоначальным договором поставки, и ценой, по которой покупатель приобрел товары у других продавцов. Однако покупатель, во всех без исключения случаях приобретения товаров у третьих лиц, должен представить надлежащие и бесспорные доказательства в обоснование понесенных затрат [9]. Расходы покупателем могут быть взысканы только после расторжения договора, поскольку п. 1 ст. 524 ГК РФ содержит указание на расторжение договора как на одно из обязательных условий их взыскания. В случае передачи спора на рассмотрение суда, на покупателе, купившем товар взамен поставленных товаров ненадлежащего качества (п. 1 ст. 520 ГК РФ), лежит обязанность по представлению и иных доказательств обоснованности применения данной меры. Использование покупателем такой меры оперативного воздействия как покупка товаров, взамен поставленных товаров ненадлежащего качества, у других лиц (п. 1 ст. 520 ГК РФ) может сопровождаться значительным коли-

чеством обязанностей покупателя. В частности, заключенные покупателем договоры поставки должны быть совершены взамен договора с первоначальным поставщиком. На покупателе должна лежать обязанность по представлению доказательств приобретения товара у третьих лиц в разумный срок. При необходимости покупатель должен обосновать приобретение товаров у третьего лица (ст. 520 ГК РФ) в связи с непоставкой товаров надлежащего качества по данному договору.

Такая мера оперативного воздействия, как ответственное хранение товара, не принятого покупателем (ст. 514 ГК РФ) тесно связана с мерами оперативного воздействия отказного характера, использование которых влечет прекращение договорных отношений между покупателем и поставщиком. Однако главная особенность ответственного хранения товара, не принятого покупателем, состоит в обязанности покупателя обеспечить сохранность товара, от которого он (покупатель) отказался путем размещения товаров в надлежащих складских помещениях, соблюдения нужного температурного режима, при необходимости — осуществления проветривания, специальной обработки товаров и т. п. Если покупатель (получатель), приняв товар на ответственное хранение, не обеспечил его сохранность, с него в пользу поставщика могут быть взысканы убытки. Если покупатель не обеспечил сохранность товара, а продавец не распорядился товаром в разумный срок, можно говорить о распределении между сторонами убытков в размере стоимости товара сообразно правилам ст. 404 ГК РФ, а именно: ответственность должника может быть уменьшена судом, если последний не мог надлежащим образом исполнить обязательства из-за действий кредитора, либо при наличии вины обеих сторон. Ответственное хранение товара, не принятого покупателем, следует считать *обязательством хранения в силу закона*. К такого рода хранению должны применяться правила гл. 47 ГК РФ о хранении, если только законом не установлено иное. В этой связи заметим, что характерной чертой ответственного хранения (ст. 514 ГК РФ) является то, что покупатель, принявший товар на такое хранение, не может рассчитывать на получение вознаграждения за хранение. Потому как п. 3 ст. 514 ГК РФ, в отличие



от общих правил о вознаграждении за хранение (ст. 896 ГК РФ), предусматривает право покупателя на получение возмещения лишь фактических расходов, связанных с хранением, возвратом или реализацией непринятого товара. Факт несения расходов, связанных с приемкой товара на ответственное хранение, должен доказывать покупатель в основном путем подтверждения таких расходов документально.

В заключение отметим, что меры оперативного воздействия могут выступать весьма эффективным способом, при помощи которого покупатель действительно может добиться от поставщика надлежащего исполнения обязательства в части качества подлежащего передаче товара. Рассмотренные в статье меры дают покупателю возможность защитить свои права во внесудебном порядке, поэтому их стоит шире использовать в практике поставок.

#### Литература

1. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. М.: Статут, 2005 (автор соответствующей главы — В. В. Витрянский). 840 с.
2. Егорова М. А. Односторонний отказ от исполнения гражданско-правового договора. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2010. 513 с.
3. Илларионова Т. И. Начала диспозитивности и императивности в гражданско-правовом договоре // Гражданско-правовой договор и его функции: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1980. С. 45–52.
4. Кабалкин А. Ю. Изменение и расторжение договора // Российская юстиция. 1996. № 10. С. 22.
5. Карапетов А. Г. Основные тенденции правового регулирования расторжения нарушенного договора в зарубежном и российском гражданском праве: дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2011. 499 с.
6. Кархалев Д. Н. Охранительные правоотношения по реализации мер оперативного воздействия // Вестн. ВАС РФ. 2008. № 9. С. 26–37.
7. Абова Т. Е., Андреева Л. В., Аникина Е. Б. и др. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: в 3 т. (постатейный). Т.2 / под ред. Т. Е. Абовой, А. Ю. Кабалкина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2006 (автор коммент. к ст. 520 ГК РФ — О. М. Олейник).
8. Панова А. С. Правовое обеспечение качества и безопасности товаров: вопросы теории и практики. М.: Проспект, 2020. 336 с.
9. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 декабря 2014 г. по делу № А08-4526/2014 // СПС «Консультант-Плюс» (впоследствии дело не пересматривалось).
10. О свободе договора и ее пределах: постановление Пленума ВАС РФ от 14 марта 2014 г. № 16 // Вестн. ВАС РФ. 2014. № 5.

# БИОМЕТРИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ КАК СРЕДСТВА ИНДИВИДУАЛИЗАЦИИ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

*К. В. Рубцова*

ИП Раскин Роман Александрович (OHARA)  
помощник главного юрисконсульта  
kseniarubbb@gmail.com

Аннотация. Целью исследования является изучение биометрических данных и их места в российском праве. Основным методом исследования — формально-юридический метод. В результате был проведен анализ законодательства о биометрических данных, посвященная им научная литература и судебная практика. Был сделан вывод о том, что в настоящий момент гражданское законодательство недостаточно регулирует средства индивидуализации граждан, и, соответственно, биометрические данные. Были предложены варианты нововведений в Гражданский кодекс Российской Федерации.

Ключевые слова: средства индивидуализации, биометрические данные, физическое лицо, персональные данные, Гражданский кодекс Российской Федерации

Abstract. The aim of the study is to analyze biometric data and their place in Russian law. The main research method is formal-legal method. As a result, legislation of biometric data, the scientific literature and judicial practice were analysed. It was concluded that now civil legislation does not sufficiently regulate the means of individualization of citizens, and, accordingly, biometric data. Options for innovations in the Civil Code of the Russian Federation were proposed.

Key words: means of individualization, biometric data, individual, personal data, Civil Code of the Russian Federation

Физическое лицо, являясь участником гражданских правоотношений, обладает рядом общественных и естественных признаков и свойств. Указанные признаки и свойства в научной литературе получили определение «средства индивидуализации физических лиц». Они выделяют лицо как отдельный субъект права с уникальными особенностями.

Законодательством определение понятия «индивидуализация физических лиц» не регламентируется. Обобщив мнения исследователей, можно прийти к выводу, что «индивидуализация физических лиц» — это выделение субъекта (физи-

ческого лица) из общей массы путем выявления у него определенных, присущих только ему признаков [9].

Таковыми средствами индивидуализации являются нематериальные объекты, имеющие внешнюю форму выражения. Право на такие средства возникает с момента рождения человека и прекращается его смертью. К ним можно отнести словесные, визуальные, биометрические, социальные и иные.

В гражданско-правовой учебной и научной литературе наиболее неразработанной темой является биометрические свойства как средства индивидуализации физического лица.

Биометрические данные как средство идентификации личности, изучаются в информационном праве. Наиболее всесторонней работой в этой сфере права можно назвать диссертацию В. Б. Наумова от 2020 г. [6]. В своей работе он подробно анализирует научную литературу (правовую, и не только), и делает вывод, что теоретические и прикладные аспекты биометрии исследуются также в конституционном праве, уголовном праве, процессуальном праве и криминалистике.

Таким образом, имеет смысл подробнее рассмотреть биометрические данные как средства индивидуализации, в том числе и проблемы его становления в гражданском праве.

«Биометрические данные», а также средства «идентификации» физического лица присущи только физическим лицам, зависят от особенностей человека и не зависят от общества. Хотелось бы уточнить, что применительно к биометрическим данным используют термин «идентификация», который соотносится с «индивидуализацией», как частное и общее соответственно.

При анализе массива российского законодательства, было выяснено, что биометрические данные регулируются отраслевыми нормативно-правовыми актами и подзаконными актами. Частично регулирование биометрических данных охватывается ГК РФ. Например, в ст. 152.1 ГК РФ регулируется охрана изображения гражданина (ведь, как известно, лицо человека относится к физиологическим особенностям, и, как следствие, к биометрическим данным).

Определение понятия «биометрические данные» дается в федеральном законе от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 02.07.2021)

«О персональных данных» (далее — Закон о персональных данных). В п. 1 ст. 11 Закона о персональных данных говорится, что к биометрическим данным относятся физиологические и биологические особенности человека, на основании которых можно установить его личность [2]. Важно отметить, что такие особенности являются биометрическими данными только при наличии согласия субъекта на их обработку оператором.

Данное определение является рамочным, и конкретизируется оно отраслевыми актами, разъяснениями государственных органов и судебной практикой. То есть, существует несколько позиций относительно того, что нужно относить к биометрическим данным — законодательная и судебная.

Позиция законодателя устанавливается в отраслевых нормативно-правовых актах, например, постановление Правительства РФ от 30 июня 2018 г. № 772 в пп. «а» к биометрическим персональным данным относит изображение лица человека, полученное с помощью фото, видеоустройств и данные голоса человека, полученные с помощью звукозаписывающих устройств [4].

Постановление Правительства РФ от 04.03.2010 № 125, для целей записывания информации на носитель для выезда за границу, к биометрическим данным относит цветное цифровое фотографическое изображение лица и изображение папиллярных узоров пальцев [3]. Предположительно, из этого перечня исключены данные голоса человека, так как идентификация на их основе затруднительна без специальных устройств.

Что касается разъяснений органов государства, то Центральный Банк России (как известно, он не является государственным органом, однако его функции по правовой природе относятся к функциям государственной власти), в 2018 г. выпускал Обзор рынка биометрических данных, в котором к ним отнес:

- статистические биометрические данные (ДНК, отпечатки пальцев, геометрия руки, радужная оболочка глаза и иное);
- динамические биометрические данные (динамика воспроизведения подписи, походка, динамика набора текста, голос и иное) [16, с. 3].

Позиция правоприменителя в судебной практике неоднородна. Если обобщить исследуемую практику, то суды относят к биометрическим данным следующие биологические и физиологические особенности физических лиц:

- 1) изображения папиллярных узлов двух пальцев рук [13];
- 2) дактилоскопические данные, радужную оболочку глаз, анализы ДНК [14];
- 3) изображения человека: фотография и видеозапись [10].

Относительно того, каждое ли биометрическое свойство человека следует причислять к таковым, существует следующая позиция. Звучит она так: к персональным биометрическим данным относится не любое такое сведение, а только то, которое содержит в себе биометрические данные, позволяющие установить личность гражданина и используется для его идентификации [10]. Для отнесения биометрических данных к персональным данным, обычно требуется письменное согласие его владельца.

Но в то же время, существуют случаи, когда не требуется письменное согласие гражданина на предоставление своей биометрии. Например, технологии распознавания лиц не нарушают законодательство о персональных данных. Так как алгоритм распознавания лиц не предполагает передачу персональных данных, а значит, при отсутствии процедуры идентификации личности изображения граждан не могут считаться биометрическими персональными данными [12].

Судебная практика в этом случае трактует позицию законодателя. В ч. 2 ст. 11 Закона о персональных данных говорится о том, что согласие субъекта не требуется в связи с осуществлением государством своих властных полномочий, в целях защиты правопорядка и общественной безопасности. Данное положение закона соответствует и международному праву.

Проанализировав труды авторов из различных областей науки, можно сделать вывод, что исследователи относят к биометрическим средствам индивидуализации относятся физиологические и биологические характеристики человека [8, с. 2]. Также некоторые авторы отдельно выделяют поведенческие биометрические данные, однако большинство относят их к физиологическим данным.

Таким образом, к биометрическим данным можно отнести биологические сведения (ДНК), физиологические сведения, которые в свою очередь подразделяются на анатомические (статистические): геометрия лица, дактилоскопия, сетчатка глаза, и поведенческие (динамические): почерк, голосовые данные.

Чтобы человек мог использовать биометрию в повседневной жизни, биометрические сведения необходимо собрать, а затем хранить. В Российской Федерации для этого была создана Единая Биометрическая система. В этой системе идентифицируются пользователи финансовых услуг на основе изображения лица и голосовых данных.

Однако, несмотря на постепенное развитие института биометрических данных, около половины россиян все еще не доверяют операторам персональных данных, или же не видят необходимости в хранении биометрии вообще. Такие данные следуют из результатов опроса НАФИ [17].

Думается, что российское общество еще недостаточно готово к предоставлению своих персональных биометрических данных государству или частным организациям. Причинами могут быть низкая правовая культура и пониженный уровень правосознания общества. Именно из-за низкого уровня правосознания и следует недоверие к операторам персональных данных, которыми могут являться как государственные органы, так и частные организации.

Также недоверие к операторам можно объяснить тем, что в настоящее время персональные данные недостаточно защищены, что подтверждается их многочисленными утечками. На законодательном уровне отсутствуют серьезные санкции за недостаточно защищенное хранение персональных данных. Более того, до сих пор нет нормативного определения утечки персональных данных. Недобросовестных операторов к ответственности, пропорциональной нарушению, не привлекают. В пример можно привести недавнюю утечку персональных данных пользователей Яндекс.Еды в открытый доступ. Компании назначили штраф в размере 60 000 рублей за утечку данных около 700 000 пользователей (как клиентов, так и курьеров) [15].

Также, Р. И. Бодров пишет, что низкую распространенность использования биометрических данных можно объяснить, в том числе тем, что технология их выявления и установления является сложной и многоступенчатой. Можно предположить, что, в связи с этим фактом, операторы негосударственных частных компаний неохотно собирают, обрабатывают и хранят биометрические персональные данные. Вследствие этого, такие признаки идентификации личности применяют в лишь случаях, установленных законом или иными нормативно-правовыми актами [5, с. 15].

Можно сделать промежуточный вывод, что наиболее распространенными в использовании являются социальные средства индивидуализации (например, имя). Это объясняется тем, что они более просты в использовании и не требуют детального регламентирования. Тем не менее, даже относительно данных средств индивидуализации гражданское законодательство недостаточно развито. Например, в ГК РФ им посвящены только статьи 19 (имя), 20 (место жительства), 152.1 (изображение гражданина), и частично они регулируются другими статьями из глав 3 и 8. В остальном биометрические данные и их защита, регулируются отраслевым законодательством, о чем и говорилось ранее.

Средства идентификации, описанные в вышеуказанных нормах права, содержатся в паспорте, который удостоверяет (идентифицирует) личность человека. Однако, при индивидуализации конкретного физического лица, мы понимаем, что количество средств идентификации личности гораздо больше, чем содержится в паспорте. Соответственно, их перечень шире того, что указан в ГК РФ. Таким образом, наблюдается острая необходимость их регулирования в гражданском праве.

В связи с вышесказанным, в научной литературе предлагается внесение изменений в ГК РФ, с учетом отраслевого законодательства, и накопленной судебной практикой. Некоторые авторы предлагают внесение изменений в первую часть ГК РФ, другие авторы предлагают добавить новую главу в четвертую часть кодекса.

Дополнять ГК РФ отдельными статьями кажется недостаточным, так как в таком случае может остаться непроработанным какой-либо аспект. Гораздо логичнее все же разработать новую главу или параграф, содержащие как прямые нормы права, так и бланкетные с отсылочными, которые будут отсылать правоприменителя, например, к Закону о персональных данных.

О. А. Омарова предлагает регламентировать средства индивидуализации физических лиц в рамках новой главы ГК РФ 75.1 [7, с. 80]. Ранее, такое же мнение высказывал Р. И. Бодров [5, с. 10].

На основании вышесказанного, предлагаем, применительно к биометрическим средствам индивидуализации, развить главу 8 ГК РФ, посвященную нематериальным благам и их защите. Обосновать такое решение можно тем, что биометрические данные присущи человеку от рождения и не могут быть отчуждены. Поэтому они являются нематериальными благами, как и честь и достоинство человека. Однако, высказываются мнения о том, что биометрические данные все же могут быть отчуждены путем нанесения физического вреда гражданину (срез кожи на кончиках пальцев), или, например, путем пластической операции — геометрия изображения лица также становится измененной. Эта тема также остается неисследованной и неизученной на должном уровне в правовой литературе. В данном случае будем придерживаться того, что биометрические данные являются неотчуждаемыми.

В связи с аргументированным выше, предлагается внести следующую статью о биометрических средствах индивидуализации в ГК РФ. Также не будем нумеровать предлагаемую статью, так как в рамках предполагаемой главы последовательность расположения статей до конца не ясна.

«Статья 1.

1. Гражданин приобретает и осуществляет права и обязанности, а также участвует в гражданском обороте с помощью биометрических данных. Биометрические данные представляют собой нематериальные блага, характеризующие физиологические и биологические особенности человека.



2. К биологическим данным гражданина относится ДНК; к физиологическим данным гражданина относятся геометрия лица, дактилоскопия, радужная оболочка глаза, голосовые данные, и иные сведения, предусмотренные законодательством Российской Федерации, и отнесенные к персональным биометрическим данным.

3. Правила обработки биометрических данных предусмотрены законодательством Российской Федерации о персональных данных.»

Первый пункт предлагаемой статьи похож на ст. 19 ГК РФ своим вводным предложением, так, как и имя, и биометрические данные являются средством индивидуализации личности.

Во втором пункте раскрываются сами биометрические данные: что к ним относится и как они классифицируются. Также сразу идет отсылка на другие нормативно-правовые акты, существующие и еще не принятые, в которых могут быть регламентированы новые биометрические данные.

Третий пункт предполагаемой статьи является бланкетной нормой, и будет отсылать правоприменителя в том числе к Закону о персональных данных, а также другим нормативным актам, так как специфика сбора, обработки и хранения персональных (в том числе биометрических) данных раскрывается именно в законодательстве о персональных данных.

Предлагаемая статья является рамочной, ее можно также дополнять пунктами о правилах использования биометрических данных в гражданско-правовой сфере, об гражданско-правовой ответственности за несанкционированное использование чужих биометрических данных и т. д.

Таким образом, можно сделать вывод, что будущее индивидуализации физических лиц — за биометрией. Идентификация личности на ее основе является более быстрой, точной, биометрические данные сложнее подделать, они являются более надежными.

Законодателю же необходимо решить проблему регламентирования биометрических данных как средства индивидуализации физического лица в гражданском праве. Также законодателю следует разработать систему мер ответственности

за утечку персональных данных. Обеспечение сохранности и исключение несанкционированного доступа к персональным данным может популяризовать биометрические технологии.

#### Литература

1. Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Рос. газ. 1994. № 238–239.
2. О персональных данных: федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Рос. газ. 2006. № 165.
3. О перечне персональных данных, записываемых на электронные носители информации, содержащиеся в основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию: Постановление Правительства РФ от 04.03.2010 № 125 (ред. от 10.02.2014) // Рос. газ. 2010. № 48.
4. Об определении состава сведений, размещаемых в единой информационной системе персональных данных, обеспечивающей обработку, включая сбор и хранение, биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным физического лица, включая вид биометрических персональных данных, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30.06.2018 № 772 (ред. от 16.08.2021) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 28. Ст. 4234.
5. Бодров Р. И. Гражданско-правовые средства индивидуализации граждан (физических лиц): вопросы теории и практики. автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2016. 26 с.
6. Наумов В. Б. Институт идентификации в информационном праве. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. 455 с.
7. Омарова Ю. А. Средства индивидуализации граждан // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6. С. 75–81.
8. Платонова Н. И. Биометрические персональные данные: возможности и проблемы // Юрист. 2019. № 6. С. 63–67.
9. Сорокина А. И. Правовая природа прав на средства индивидуализации // Научные ведомости Белгород. гос. ун-та. 2011. № 20. С. 2.
10. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 21 ноября 2017 г. № Ф07-11732/17 по делу № А42-342/2017 // Информационно-правовой портал «Гарант.ру» URL: <https://base.garant.ru/41256802/> (дата обращения: 05.06.2022).
11. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 августа 2018 г. № 13АП-15087/18 // Информационно-правовой портал «Гарант.ру» URL: <https://base.garant.ru/62610183/> (дата обращения: 05.06.2022).
12. Решение Савеловского районного суда по делу № 02а-0577/2019 от 11 ноября 2019 г. // Официальный портал судов общей юрисдик-

- ции города Москвы. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/savyolovskij/services/cases/kas/details/988f386e-be51-47b0-b48f-e871043ef1fc?participants=%D0%9F%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B0> (дата обращения: 05.06.2022).
13. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 11 июня 2021 г. по делу № А56-103997/2020 // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт» URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/29fZkbnmq66b/> (дата обращения: 05.06.2022).
  14. Решение Кировского районного суда города Новосибирска от 04.03.2021 по делу № 2-558/2021 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://online.consultant.ru/riv/cgi/online.cgi?req=doc&ts=pqkNG9Tuy4pNzWO91&cacheid=00732A111937FBB568BA7E6E25AF502E&mode=splus&rnd=py5x8Q&base=AOSB&n=7742066#jqkNG9Tet1YkpPJW> (дата обращения: 05.06.2022).
  15. В сети появились персональные данные курьеров «Яндекс.Еды» и Delivery Club // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/amp/5380305> (дата обращения: 30.05.2022).
  16. Обзор Банка России международного рынка биометрических технологий и их применение в финансовом секторе от 2018 г. // Официальный сайт Банка России. URL: [https://www.cbr.ru/analytics/fintekh/ft\\_review/](https://www.cbr.ru/analytics/fintekh/ft_review/) (дата обращения: 01.06.2022).
  17. Половина россиян не поддержали создание властями биометрической системы // Официальный сайт информационного агентства «РБК». URL: [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/28/12/2020/5fee59a7947dfd4362d12](https://www.rbc.ru/technology_and_media/28/12/2020/5fee59a7947dfd4362d12) (дата обращения: 20.05.2022).

## **ЮРИДИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА АПАРТАМЕНТОВ**

*А. М. Самойленко*

Общество с ограниченной ответственностью «АНВ»  
директор правового департамента  
магистрант Новосибирского государственного университета  
экономики и управления  
[nastya@liga-capital.com](mailto:nastya@liga-capital.com)

Аннотация. В статье исследованы проблемы, связанные с неопределенным правовым режимом апартаментов как объектов недвижимости с учетом судебной практики, изучены правовые нормы и история появления апартаментов в России. В работе проанализированы несоответствия законодательных норм и складывающейся практики оборота такой недвижимости, а также изучены перспективы разрешения про-

блем с неопределенностью правового режима на основе мнения ученых-правоведов и законодательных проектов.

Ключевые слова: апартаменты, жилые и нежилые помещения, правовой режим, правовой статус

Abstract. The article examines the problems associated with the uncertain legal regime of apartments as real estate objects, taking into account judicial practice, the legal norms and the history of the appearance of apartments in Russia. The paper analyzes the discrepancies between the legislative norms and the emerging practice of the turnover of such real estate, and also examines the prospects for resolving problems with the uncertainty of the legal regime based on the opinion of legal scholars and legislative projects.

Key words: apartments, residential and non-residential premises, legal regime, legal status

Институт недвижимости, как, собственно, и любой другой, подвергается постоянным изменениям и усовершенствованиям. Однако все еще имеются пробелы, которые требуют законодательного урегулирования. К одному из таких «пробельных» явлений в Российской Федерации относится правовой режим или правовой статус апартаментов как объектов недвижимости, составивших конкуренцию объектам жилой недвижимости.

Актуальность определения правового режима апартаментов заключается в том, что несмотря на отсутствие в Российском законодательстве указания на возможность использования апартаментов в качестве жилых объектов, такая практика становится все более распространенной. Основной причиной возрастающей популярности апартаментов становится доступная стоимость для покупателя, которая меньше стоимости квартир на 20–30 %, при выгодном месторасположении такой недвижимости, что достигается за счет возможности застройщиков выбирать удобные площадки и снижать себестоимость строительства апартаментов, игнорируя градостроительные и санитарные нормы по обеспечению такой недвижимости инфраструктурой и санитарно-гигиенической защитой, в отличие от жилых объектов.

Как поясняют специалисты в области недвижимости, апартаменты в России появились после кризиса 2008 года, когда спрос на офисные помещения и номерной фонд гостиниц и санаториев резко упал, а на жилую недвижимость воз-

рос. Их появление сравнивают с появлением американских «лофтов» в начале прошлого столетия в ходе Великой депрессии, когда опустевшие заводские строения стали переделывать в жилые помещения. Действительно, исходя из имеющегося спроса на жилье и одновременно имеющихся организационно-разрешительных сложностей точечной жилой застройки в крупных городах, застройщикам экономически выгодно возводить апартаменты, а потребителям приобретать их по меньшей стоимости. Но огромная разница в правовом режиме, правовой природе апартаментов и жилой недвижимости приводит к множеству проблем для покупателей как на стадии инвестирования и приобретения апартаментов, так и на стадии их дальнейшей эксплуатации.

Термин «апартаменты» (от французского *appartement* — квартира, от итальянского *appartamento* — квартира) в словаре С.И. Ожегова определяется как большое парадное жилое помещение [5]. В действующем законодательстве до настоящего времени отсутствует определение апартаментов, учитывающее современный процесс создания и использования такой недвижимости. Правовое понятие апартаментов как объектов недвижимости появилось впервые в Приказе Ростуризма от 21.07.2005 № 86 «Об утверждении Системы классификации гостиниц и других средств размещения» (в настоящее время утратил силу), согласно п. 2.1. которого «апартамент — номер площадью не менее 40 м<sup>2</sup>, состоящий из двух и более жилых комнат (гостиной/столовой, спальни), имеющий полный санузел и кухонное оборудование». Позже аналогичная трактовка появилась в Приказе Минспорттуризма РФ от 25.01.2011 № 35 «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» и Приказах Минкультуры России № 1488 от 03.12.2012 и № 1215 от 11.07.2014 «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями» (также утратили силу).

В настоящее время действующим является Постановление Правительства РФ от 18.11.2020 № 1860 «Об утверждении

Положения о классификации гостиниц», в соответствии с п. 4 которого, термин «апартаменты» употребляется для определения объектов размещения и разновидностей номерного фонда в контексте оказания туристических услуг, но не имеющих никакого отношения к жилым помещениям.

Попытаемся кратко определить отличия между квартирами и апартаментами, а также сложности, возникающие у приобретателей апартаментов, в связи с такими отличиями. Так как апартаменты являются нежилыми помещениями, в них, в соответствии с нормами Постановления Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 (ред. от 11.10.2021), определяющими правила регистрации по месту жительства, нельзя оформить постоянную регистрацию, только временную, что соответственно не позволяет собственникам в полном объеме пользоваться социальными благами, такими как школы, детские сады, больницы.

С точки зрения расходов на коммунальные услуги и налоги, владельцы апартаментов несут значительно большие расходы: жильцы многоэтажек в соответствии со ст. 389 Налогового кодекса РФ освобождены от налога на землю, владельцы апартаментов — нет; налог на имущество владельцев квартир составляет 0,1 %, налоговая база нежилых объектов рассчитывается исходя из кадастровой стоимости и составляет от 0,5 до 2 %; владельцы апартаментов платят коммунальные услуги с учетом НДС, соответственно владельцы квартир — без НДС. По указанным вопросам существует довольно противоречивая судебная практика. С одной стороны, суды идут на встречу владельцам апартаментов, как например в деле № 66а-2858/2021 Первого апелляционного суда [1], в котором собственники апартаментов в судебном порядке исключили здание из перечня объектов, в отношении которых налоговая база определяется исходя из кадастровой стоимости, тем самым уменьшив свои расходы по налогу на имущество. А вот владелице апартаментов, обратившейся в суд с требованием о пересмотре тарифов управляющей компании за текущее содержание и ремонт, суды отказали, на том основании, что собственностью истицы являются апартаменты, расположенные в комплексе, не являющимся многоквартирным жилым

домом, а значит тарифы, утверждаемые органом местного самоуправления, не могут применяться в рассматриваемом случае, что вполне закономерно [7].

Другим сложным вопросом для лиц, проживающих в апартаментах, является отсутствие защиты от лишения объекта недвижимости в результате исполнительного производства по взысканию долгов в соответствии Федеральным законом «Об исполнительном производстве» от 02.10.2007 № 229-ФЗ, а также при банкротстве физического лица. На апартаменты может быть обращено взыскание, а также они попадут в конкурсную массу при банкротстве, даже если являются единственным жильем собственника, в отличие от жилого помещения, на которое не может быть обращено взыскание, если для гражданина-должника и членов его семьи, оно является единственным пригодным для постоянного проживания (абз. 2 ч. 1 ст. 446 Гражданско-процессуального кодекса РФ).

Очень часто владельцы апартаментов вступают в споры с застройщиками и третьими лицами, в решении которых имеет ключевое значение признание либо не признание такого владельца потребителем. Так, например, гражданка приобрела на основании инвестиционного договора апартаменты в туристическом комплексе, но застройщик не выполнил свои обязательства по своевременному завершению строительства и передачи объекта инвестору. Истица отнесла себя к потребителем, так как приобрела недвижимость для нужд, не связанных с предпринимательством и в соответствии с законом о защите прав потребителей обратилась в суд с требованием взыскать с застройщика неустойку, компенсацию морального вреда и потребительский штраф. Три судебные инстанции отказали истице, сделав вывод, что в данном деле не применим закон о защите прав потребителей, и только Верховный суд указал, что нижестоящим инстанциям следовало, прежде всего, определить, какое соглашение на самом деле имели в виду стороны. Только ответив на этот вопрос, суды могли понять, на нормы какого закона нужно опираться в спорном случае [6]. Верховный суд РФ, обобщая судебную практику указал, что оценивать применимость закона об участии в долевом строительстве и закона о защите прав потребите-

лей только на основе наименования договора или характеристик его предмета нельзя. Учитывая мнение ВС РФ, практика по таким делам должна измениться, так как ранее при рассмотрении подобных дел суды, как правило, не применяли нормы о защите прав потребителей, аргументируя тем, что апартаменты являются нежилыми объектами. Но вышеприведенные примеры судебной практики с противоположными точками зрения судов разных инстанций подтверждают наличие проблемного вопроса: можно ли распространять нормы законодательства для жилых помещений на апартаменты?

Описанные выше проблемы, связанные с приобретением апартаментов, являются одними из основных, но это не исчерпывающий перечень сложностей. Возможно менее масштабные, но неприятные моменты связаны с тем, что приобретая апартаменты для проживания, граждане лишены возможности получения имущественного вычета, определенного пп. 3 п. 1 ст. 220 Налогового кодекса РФ. Получение ипотечного кредитования в банках на приобретение апартаментов, также сопряжено со сложностями.

Список проблем правового регламентирования апартаментов можно продолжить, но из уже приведенного перечня проблемных аспектов, становится ясно, что отношение апартаментов к объектам нежилой недвижимости влияет на различные сферы правоприменения. Обратимся к мнению ученых-правоведов и законодателей, с целью понять, что уже предпринято для решения указанных проблем, и над чем еще предстоит работать.

В 2018 году депутат Государственной думы внес на рассмотрение Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях регулирования правового статуса многофункциональных домов и жилых апартаментов», в соответствии с которым была предпринята попытка приравнять «жилые апартаменты» к «жилым помещениям». Но законопроект получил негативные заключения профильных комиссий, а также Верховного суда РФ, который верно отметил, что к жилым объектам предъявляются множество требований в области проектирования и строительства, начиная с конструктивных особенностей, заканчивая требо-



ваниями по инсоляции и теплу, которые позволяют защитить проживающих в жилых помещениях граждан от опасных факторов. К апартаментам же, проектируемым и строящимся по нормативам нежилых объектов, таких требований не предъявляется, поэтому и соответствовать апартаменты таким требованиям не будут.

В статье 15 Жилищного кодекса РФ делается акцент на том, что жилым помещением является недвижимое имущество, которое пригодно для постоянного проживания граждан, то есть которое отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам. Действительно, основным функциональным назначением жилого объекта является постоянное проживание в нем и на реализацию такой функции направлен весь процесс создания многоквартирного дома, начиная с выделения места для его размещения и заканчивая его эксплуатацией долгие годы. Существует целый законодательный пласт нормативных актов начиная с Градостроительного кодекса РФ и заканчивая различными СНиПами, которые детально регламентируют строительство жилых домов. Также действуют нормативные акты по строительству и эксплуатации нежилых объектов. Но между вышеуказанными нормами существует огромная разница, которую не так просто приравнять. Даже визуально похожие объекты жилого и нежилого назначения во многом отличаются.

Весной 2021 года предпринята еще одна попытка внести на рассмотрение Государственной думы законопроект № 1162929-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи со строительством многофункциональных зданий», в соответствии с которым предложено ввести такую категорию недвижимости, как многофункциональные здания и приравнять недвижимость в таких зданиях к жилым объектам, с точки зрения распространения на них норм Жилищного кодекса РФ, а строительство и реализацию такой недвижимости, осуществлять в соответствии с нормами закона об участии в долевом строительстве (№ 214-ФЗ от 30.12.2004). По сути, данный законопроект при-

равнивает апартаменты к жилой недвижимости, но это в корне неверно. Многие депутаты поддерживают данный законопроект, но специалисты комитета Госдумы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству усмотрели в данном законопроекте недоработку и спорность многих положений. Как заявил председатель комитета Госдумы по строительству и ЖКХ Сергей Пахомов, необходимо определить правовой статус апартаментов, а не создать механизмы, позволяющие узаконить объекты, которые изначально не относились к жилой недвижимости. По его мнению, о переводе апартаментов в категорию жилой недвижимости безосновательно заявляют продавцы таких объектов. В соответствии с вышеизложенным, рассмотрение законопроекта отложено, не планируется его рассмотрение и в весеннюю сессию 2022 года, что вполне обоснованно, так как требует ответственного и вдумчивого подхода к проработке многих вопросов для принятия решения о статусе апартаментов.

Мнения ученых-правоведов по вопросу целесообразности и необходимости приравнивания апартаментов к жилью диаметрально противоположны. Так автор Е. Ю. Цуканова, признает статус апартаментов, за некоторыми исключениями, аналогичным правовому статусу жилой недвижимости [8]. По мнению таких правоведов, как М. М. Монастырев [4], А. Л. Шиловская [9], апартаменты не являются жилыми помещениями и предназначены исключительно для временного проживания граждан и предлагают закрепить эту норму в ЖК РФ. Некоторые авторы, такие как А. Шмелев [10] идут в своих рассуждениях еще дальше и предлагают закрепить запрет на проживание в нежилых помещениях, что конечно спорно и проблематично для осуществления, а также может привести к нарушению конституционных прав. Заслуживает внимания позиция автора М. С. Ивановой [2], которая предлагает дифференцировать апартаменты, находящиеся в различных по назначению зданиях: так апартаментам, находящимся в многоквартирных домах присвоить статус жилых; апартаменты, находящиеся в деловых, торговых и иных центрах — признать нежилыми; апартаменты в гостиницах, отелях и иных объектах туристической сферы — определить местами для времен-

ного проживания, со своими особенностями правового регулирования.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что наличие таких разных точек зрения на правовой режим апартаментов, как со стороны ученых-правоведов, так и специалистов законодательных органов, говорит о наличии серьезной проблемы, которая до сих пор не разрешена. Как верно отмечает И. В. Матвеев «определить правовую природу означает определить место правового явления в системе права с выявлением его специфических существенных признаков» [3, с. 5]. Четкое и однозначное определение правового режима апартаментов, их правовой природы позволит избежать намеренного или невольного введения в заблуждение многих тысяч покупателей недвижимости. Исходя из вышесказанного вполне очевидно, апартаменты нельзя автоматически приравнивать к квартирам, так как они изначально создаются как нежилые помещения. Апартаменты должны получить свое особенное место, учитывающее все правовые нюансы. Место, которое позволит четко дифференцировать отношения всех участников процесса по созданию, владению, контролю и эксплуатации такого объекта недвижимого имущества, как апартаменты.

#### Литература

1. Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции по делу № 66а-2858/2021 от 24 июня 2021 г. [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.03.2022).
2. Иванова М. С. Проблемы определения правового статуса апартаментов в Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2018. № 5 (36). С. 108–112.
3. Матвеев И. В. Правовая природа недействительных сделок. М.: Юрдитинформ, 2004. 176 с.
4. Монастырев М. М. Апартаменты, студии и лофты как помещения для временного проживания // Законодательство и экономика. 2015. № 8. С. 51–59.
5. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.
6. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28.09.2021 № 36-КГ21-5-К2

- [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.03.2022).
7. Определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции № 88-3129/2020 от 30.04.2020 г. [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.03.2022).
  8. Цуканова Е. Ю., Придатко Е. А. К вопросу правового статуса апартаментов как объекта недвижимости // Научные ведомости Белгород. гос. ун-та. Сер.: Философия. Социология. Право. 2017. № 24(273). С. 165–169.
  9. Шиловская А. Л. Правовой статус апартаментов // Правовые вопросы недвижимости. 2015. № 2. С. 36–39.
  10. Шмелев А. Понятие и правовой статус апартаментов. М., 2014. [электронный ресурс]. URL: <https://yuridicheskaya-konsultaciya.ru/nedvizhimost/apartamenty.html> (дата обращения: 20.02.2022).

## **СООТНОШЕНИЕ ОБЩИХ И СПЕЦИАЛЬНЫХ НОРМ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ БАНКОВСКОЙ ГАРАНТИИ КАК ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА**

***А. М. Тропников***

ООО «Архитектура XXI века»  
генеральный директор  
[atropnikov@gmail.com](mailto:atropnikov@gmail.com)

Аннотация. Положения о банковской гарантии регулируются как общими нормами гражданского права, так и специальными положениями, Действующими в сфере государственных закупок. Общие положения о банковской гарантии определяют ее как абстрактную категорию, поскольку ей обеспечивается исполнение обязательства в целом. Специальными правилами контрактной системы банковская гарантия также регулируется, но имеет конкретный характер, как следствие, условием ее исполнения могут служить только конкретные случаи ненадлежащего исполнения поставщиком обязательства по государственному контракту. Наиболее обоснованным было бы признание за бенефициаром возможности требования исполнения банковской гарантии во всех случаях ненадлежащего исполнения поставщиком обязательства

Ключевые слова: банковская гарантия, контрактная система, обеспечение исполнения государственного контракта, бенефициар, принципал, гарант

Abstract. The provisions on the bank guarantee are governed by both general civil law rules and special provisions in force in the field of public procurement. The general provisions on a bank guarantee define it as an abstract category, since it ensures the fulfillment of the obligation as a whole. The bank guarantee is also regulated by special rules of the contract system, but it has a specific character, as a result, only specific cases of improper performance by the supplier of obligations under the state contract can serve as a condition for its execution. The most reasonable would be to recognize the beneficiary of the possibility of demanding the execution of a bank guarantee in all cases of improper performance by the supplier of an obligation

Key words: bank guarantee, contract system, enforcement of the state contract, beneficiary, principal, guarantor

Контрактная система, являясь частью российского гражданского права, развивается во многом отдельно. Она призвана обеспечить реализацию специфических интересов государства, связанных с эффективным в экономическом отношении использованием средств бюджета при одновременном соблюдении критерия соответствия предмета закупки его изначальным характеристикам. Развитие обусловлено влиянием множества институтов, от защиты конкуренции, до бюджетного права, но, в целом, прослеживается направленность на установление специальных норм, выражающих особенности контрактной системы, что определяет их преимущественное значение в сравнении с общими нормами гражданского права, регулируемыми те же правоотношения, но в других сферах. Одним из аспектов функционирования контрактной системы с правовой точки зрения, где складывается наибольшая неопределенность в соотношении общих и специальных норм, является обеспечение исполнения контрактов банковской гарантией.

Данный способ обеспечения известен непосредственно гражданскому праву, относится к сфере исполнения обязательств и регулируется общими положениями ст. 368–379 ГК РФ. В силу п. 1 ст. 368 ГК РФ, обязательство по гарантии независимо от основного обязательства принципала, что позволяет рассматривать ее в большей мере как абстрактное обязательство, поскольку не всегда в исходных условиях предоставления банковской гарантии и обсуждения ее положений могут быть согласованы конкретные ситуации, в которых

гарант осуществляет выплату бенефициару [1]. Гарантия обеспечивает исполнение обязательства в целом, а не отдельных его частей в силу независимости от основного обязательства принципала, что отвечает ее сути и в контрактной системе, но только в экономическом содержании.

Для бенефициара как государственного заказчика действительно важно надлежащее исполнение основного обязательства, поскольку именно с этой целью проводятся государственные закупки, а гарантия служит в большей мере средством воздействия на поставщика, обеспечивая надлежащее поведение при исполнении обязательства из государственного контракта. В данных правоотношениях независимая гарантия также может признаваться абстрактной по отношению к исходному обязательству. Поставщик по государственному контракту должен действовать надлежащим образом не в отдельной части обязательства, а в целом, но, помимо общих положений о независимой гарантии как способе исполнения обязательства, действуют специальные нормы.

Они установлены ст. 45 и 96 Закона «О контрактной системе» [5]. Их введение было обусловлено первоначальной неопределенностью требований к форме банковской гарантии, в сочетании с заинтересованностью в надлежащем исполнении обязательства их поставки для государственных нужд, наличием многочисленных споров, как из ограничения конкуренции при торгах за счет установления специфических требований, так и предоставлением недействительных банковских гарантий. Развитие норм о гарантиях исполнения обязательств велось в сторону последовательных уточнений, что, в конечном итоге, приблизило их к конструкции, характерной для конкретного обязательства. В силу п. 2 ч. 2 ст. 45 Закона «О контрактной системе» [5], банковская гарантия должна содержать перечень случаев исполнения гарантом обязательства в пользу бенефициара. Исходя из положений ст. 96 Закона, это конкретный перечень обязательств, связанных, например, с участием в приемке товара или сроками поставки.

Возможности для согласования порядка исполнения обязательств из государственного контракта в значительной мере

ограничены этими положениями по сравнению с обязательством из договора поставки, что обусловлено самой специфической государственных закупок, но, во взаимосвязи с содержанием независимой гарантии, это означает, что гарант обязан исполнить независимую гарантию только при неисполнении принципалом конкретных обязательств. Поскольку Законом «О контрактной системе» регулируется перечень конкретных действий сторон государственного контракта, только они могут пониматься как надлежащее исполнение обязательства, а в случае, когда этот перечень непосредственно указан в банковской гарантии, другие случаи неисполнения обязательства поставщиком не учитываются.

Фактически, возникает противоречие между общими нормами о банковской гарантии как абстрактном обязательстве, которым гарантируется исполнение обязательства принципалом, и специальными нормами, имеющими конкретный характер, как следствие, не охватывающими некоторые возможные случаи неисполнения обязательства по государственному контракту.

Неопределенность в соотношении этих положений оказывает непосредственное влияние на исполнение обязательств по государственному контракту, что, в частности подтверждает случай, когда поставщик должен был отгрузить уголь, но этого обязательства не исполнил. Администрация угольного бассейна потребовала исполнения банковской гарантии, но, в силу ч. 9 ст. 95 Закона «О контрактной системе», этому предшествовал отказ от государственного контракта. Гарант возражал, ссылаясь на отсутствие условия банковской гарантии, которым было бы предусмотрено ее исполнение в случае отказа самого бенефициара. Требование Администрации в последующем также не было удовлетворено [3].

Причиной стало несоответствие основания для исполнения гарантом обязательства условиям банковской гарантии, поскольку Администрация не представила конкретных документов, которыми подтверждался бы характер надлежащего исполнения обязательства поставщиком. В данной ситуации банковская гарантия имела конкретный характер, что соответствовало положениями ч. 2 ст. 45 Закона «О кон-

трактной системе», но, хотя государственный контракт не был исполнен надлежащим образом, в требовании по банковской гарантии также было отказано.

Существует и другая позиция, в соответствии с которой банковская гарантия, даже по государственному контракту, признается абстрактным обязательством, в большей мере связанным с исполнением договора на стороне поставщика в целом, а не отдельных элементов этого обязательства. Сроки исполнения государственного контракта на возведение объекта были нарушены весьма существенно, что также послужило основанием для отказа бенефициара и требования об исполнении банковской гарантии. Первоначально бенефициар также получил отказ с указанием на несоответствие этого основания условиям банковской гарантии, но в последующем требование было удовлетворено. Основанием послужила общие положения п. 1 ст. 368 ГК РФ, поскольку обязательство по гарантии существует независимо от обязательства принципала [4].

Положения п. 2 ч. 2 ст. 45 Закона «О контрактной системе» прямо условия об исполнении гарантом обязательства только в случаях, установленных банковской гарантией, не предусматривают. Последствия ненадлежащего исполнения обязательства, связанные с банковской гарантией, не регулируются и ст. 96 Закона, поэтому применяться должны общие нормы. Гарантия подлежит исполнению в случае ненадлежащего исполнения обязательства принципала, что подтверждается следующим примером. Был заключен государственный контракт, условиями которого было предусмотрено строительство бассейна для местной администрации. Подрядчик обязательства вовремя не исполнил, администрация потребовала исполнения банковской гарантии, но получила отказ гаранта, поскольку условиями гарантии не было предусмотрено возможности ее исполнения в случае отказа бенефициара от государственного контракта. Первоначально в удовлетворении требования администрации также было отказано, в последующем дело направлено на новое рассмотрение [2].

Основанием послужили общие нормы, регулирующие банковскую гарантию, поскольку она подлежит исполне-



нию независимо от обязательства принципала, а банковской гарантией по этому государственному контракту было предусмотрено неисполнение обязательства подрядчиком, как следствие, гарантия подлежала исполнению.

Проблема соотношения общих и специальных норм о банковской гарантии в контрактной системе во многом определяется характером развития данных положений в сфере правового регулирования государственных закупок. Наиболее обоснованным решением проблемы соотношения общих и специальных норм об исполнении государственного контракта было бы прямое указание в положениях, регулирующих банковскую гарантию по государственному контракту, на применение общих положений о банковской гарантии в случае ненадлежащего исполнения обязательства принципалом. Связано это как с преимущественным регулированием государственных закупок специальными нормами, так и с неопределенностью, складывающейся на практическом уровне.

#### Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
2. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2020 № 305-ЭС20-8165 по делу № А40-98448/2019 // КонсультантПлюс.
3. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 22.05.2019 № Ф02-1852/2019 по делу № А58-6741/2018 // КонсультантПлюс.
4. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 05.08.2021 № Ф03-3901/2021 по делу № А59-6496/2020 // КонсультантПлюс.
5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2022) // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

# МИРОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ В ПРОЦЕССЕ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА)

*Е. В. Токарева*

Новосибирский государственный университет  
экономики управления  
доцент кафедры гражданского и предпринимательского права  
кандидат юридических наук  
e.v.tokareva@edu.nsuem.ru

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению правовой природы мирового соглашения в процессе несостоятельности (банкротства).

Ключевые слова: мировое соглашение, несостоятельность (банкротство), процедура банкротства

Abstract. The article is devoted to the consideration of the legal nature of the settlement agreement in the process of insolvency (bankruptcy).

Key words: settlement agreement, insolvency (bankruptcy), bankruptcy procedure

Действующее российское законодательство о банкротстве на сегодняшний день придерживается прореабилитационной направленности в развитии института мирового соглашения. Статья 2 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» указывает, что мировое соглашение — это процедура, применяемая в деле о банкротстве на любой стадии его рассмотрения в целях прекращения производства по делу о банкротстве путем достижения соглашения между должником и кредиторами.

В таком же направлении движется и судебная практика. Так, в одном из своих определений Конституционный Суд РФ, исследуя вопрос, касающийся целей мирового соглашения в процессе несостоятельности (банкротства) указал, что обязательным условием принятия судом постановления об утверждении мирового соглашения является направленность такого соглашения на восстановление платежеспособности должника при условии расчета с кредиторами. При этом Конституционный Суд РФ подчеркнул, что нельзя допустить заключение мирового соглашения, целью которого является предоставление необоснованных привилегий и преимуществ лишь части кредиторов, вопреки интересам оставшихся [7].

Являясь одним из традиционных способов урегулирования конфликтов в гражданском обороте, институт мирового соглашения имеет давнюю историю. На страницах юридической литературы относительно правовой природы мирового соглашения высказывались диаметрально противоположные точки зрения. Одни подчеркивали материально-правовую природу мирового соглашения [12, с. 44; 5, с. 157; 9, с. 505], другие его процессуально-правовую природу [10, с. 10; 11, с. 8; 2, с. 94; 1, с. 371].

В настоящее время по данному вопросу среди теоретиков права господствует точка зрения о дуализме мирового соглашения, которое рассматривается как отдельная процедура несостоятельности, с одной стороны, и как гражданско-правовая сделка — с другой [8; 3; 13. с. 56–57].

Однако же законодатель, мировое соглашение в деле о банкротстве рассматривает как процедуру, фактически разделяя такие категории, как процедура банкротства и непосредственно производство по делу, вследствие чего, ряд авторов справедливо полагают, что процедуры банкротства могут реализовываться и вне рамок судебного разбирательства [4].

По нашему мнению, мировое соглашение в том смысле, который вкладывает в него ст. 2 ФЗ «О несостоятельности «банкротстве» от 26.10.2002 № 127-ФЗ, может быть рассмотрено в нескольких значениях. И как процедура, в рамках которой происходит урегулирование разногласий кредиторов и должника, и как результат данной процедуры в виде самого соглашения или документы, содержащего взаимные договоренности сторон. Статьей 223 АПК РФ предусмотрено, что дела о несостоятельности (банкротстве) рассматриваются арбитражным судом по правилам, предусмотренным действующим АПК РФ с особенностями, установленными федеральными законами, регулирующими вопросы несостоятельности (банкротства). Изложенное общее правило последовательно проецируется на все процедуры, применяемые при разбирательстве дела о банкротстве в суде, включая такую специфическую форму его прекращения, как заключение мирового соглашения.

Как гражданско-правовая сделка мировое соглашение обладает следующими характеристиками:

- вступает в силу после его утверждения арбитражным судом, тем самым законодатель подчеркивает особую роль суда, выраженную в недопущении нарушения закона и ущемления прав третьих лиц в рамках соответствующего мирового соглашения, при этом односторонний отказ от исполнения мирового соглашения не допускается;

- наличие множества лиц на стороне кредиторов в рамках данной сделки;

- решение о заключении мирового соглашения конкурсными кредиторами и уполномоченными органами принимается большинством голосов от общего числа голосов (при условии, что за это решение проголосовали все залоговые кредиторы);

- не представляется возможным обжалование мирового соглашения как сделки независимо от определения суда об утверждении такого соглашения [6].

Таким образом, мировое соглашение, после придания ему юридической силы, т. е. после его утверждения судом, несет в себе черты не только гражданско-правовой сделки, которая на определенных условиях прекращает прежние права и обязанности сторон и регулирует взаимоотношения сторон на будущее путем установления их новых прав и обязанностей, но и прекращает производство по делу, оканчивает судебный процесс, имея в этом смысле правопрекращающие последствия.

При этом, мировое соглашение, заключаемое в делах о несостоятельности (банкротстве) будет иметь ряд отличительных признаков от мирового соглашения, заключаемого в рамках того же цивилистического процесса, но уже в порядке искового производства, что по нашему мнению, также свидетельствует о его особой правовой природе. К числу таких признаков, по нашему мнению, можно отнести: особые условия его заключения, касающиеся как субъектного состава, так и необходимости соблюдения ряда требований, установленных законом для каждой процедуры, применяемой в деле о банкротстве, в рамках которой заключается мировое соглашение; особые условия вступления в силу и особые требования к его содержанию; невозможность принудительного исполнения

мирового соглашения и т. д., что делает мировое соглашение уникальным и вместе с тем действенным правовым механизмом в процессе несостоятельности (банкротства).

#### Литература

1. Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве: дис. ...д-ра юрид. наук. Саратов, 1971. С. 371.
2. Гурвич М. А. Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия // Вопросы гражданского процессуального, гражданского и трудового права. Труды ВЮЗИ. Т. III. М., 1965. С. 94.
3. Карелина С. А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности. М.: Волтерс-Клувер, 2008.
4. Карелина С. А., Фролов И. В. Защита текущего кредитора при заключении мирового соглашения во внешнем управлении (к вопросу о погашении текущих платежей при заключении мирового соглашения в делах о банкротстве) // Право и экономика. 2017. № 12. С. 34–40.
5. Курылев С. В. Объяснения сторон как доказательство в советском гражданском процессе. М., 1956. С. 157.
6. Мхитарян Е. А. Особенности мирового соглашения в процессе несостоятельности (банкротства) // Право и экономика. 2019. № 6. С. 50–59.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 01.10.2002 № 228-О // СПС «КонсультантПлюс».
8. Попондопуло В. Ф. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) предпринимателей. СПб., 2001.
9. Рожкова М. А., Елисеев Н. Г., Скворцов О. Ю. Договорное право: соглашения о подсудности, международной подсудности, примирительной процедуре, арбитражное (третейское) и мировое соглашения / под общ. ред. М. А. Рожковой. М.: Статут, 2008. С. 505 (автор — М. А. Рожкова).
10. Чечот Д. М. Участники гражданского процесса. М., 1960. С. 10.
11. Щеглов В. Н. Гражданское процессуальное правоотношение. М., 1966. С. 78.
12. Энгельман И. Е. Курс русского гражданского судопроизводства. Юрьев, 1912. С. 44.
13. Ярков В. В. Юридические факты в цивилистическом процессе. М.: Infotropic Media, 2012. С. 56–57.

# **ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОМ СО СТОРОНЫ ПОТРЕБИТЕЛЯ: ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И СПОСОБЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ**

*Е. Ю. Усольцев*

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права  
usoltsev\_egor@bk.ru

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются наиболее значимые с практической точки зрения аспекты злоупотребления правом со стороны потребителя: его причины и средства борьбы с ним. Причем от достоверности результатов исследования по первому вопросу зависит эффективность решения второго, поскольку для противодействия данному явлению в первую очередь необходимо воздействовать на причины его возникновения. С этой целью автор статьи формулирует предложения по совершенствованию действующего законодательства о защите прав потребителей.

Ключевые слова: злоупотребление правом, потребитель, средства защиты прав потребителя, штрафные санкции, модернизация законодательства

Abstract. This article discusses the most significant from a practical point of view aspects of the abuse of right by the consumer: its causes and means of combating it. Moreover, the effectiveness of solving the second question depends on the reliability of the results of the study on the first issue, since in order to combat this phenomenon, it is first necessary to influence the causes of its occurrence. To this end, the author of the article formulates proposals for improving the current legislation on consumer protection.

Key words: abuse of right, consumer, consumer rights protection, penalties, modernization of legislation

«Более затруднений для науки представляют те случаи, когда законодатель связывает ряд последствий с суммой условий, которых он сам не перечисляет, но которые он определяет ссылкой на общеупотребительное название. Науке приходится с точностью установить признаки того отношения, которое носит в жизни название, указанное законом. Известно, что названия в жизни редко употребляются с точным значением. Науке приходится, наблюдая типичные случаи, установить точный смысл названия, хотя бы для этого

пришлось пожертвовать некоторыми случаями более широкого его применения» [3, с. 324]. Данное изречение проф. Г. Ф. Шершеневича в полной мере относится к злоупотреблению правом, являющегося оценочным понятием, признаки которого в законе достаточным образом не обозначены, что вызывает проблемы на практике и споры в теории.

Если исходить из того, что злоупотребление правом тяготеет к конкретным жизненным ситуациям, а перечень его форм, перечисленных в п. 1 ст. 10 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) [2], носит открытый характер, злоупотребление правом со стороны потребителя вполне может претендовать на роль самостоятельного вида злоупотребления субъективным гражданским правом.

Под причинами злоупотребления правом следует понимать явления, непосредственно влекущие его появление. А. Е. Наумова относит к ним: психологию субъекта права, который в процессе достижения своих целей перестает учитывать чужие интересы; абстрактный характер правовых норм, вызывающий неопределенность содержания субъективных прав и многовариативность предполагаемых действий управомоченного лица при их реализации; пробелы и коллизии в праве, порождающие противоречия и вакуум в правовом регулировании [4, с. 10]. Применительно к злоупотреблениям правом со стороны потребителя причинами их возникновения также называют «лояльность судей к потребителям... постоянные, часто некомпетентные, заявления с телеэкрана о том, что клиент всегда прав... недостаточная правовая грамотность предпринимателей» [5, с. 15], «отсутствие в Законе о защите прав потребителей положений об обязанностях и ответственности потребителя» [1, с. 228] и пр. Таким образом, все причины злоупотребительных действий можно разделить на объективные и субъективные. При этом, очевидно, что чаще всего к злоупотреблениям правом приводят недостатки в правовом регулировании, имеющие объективный характер.

Потребитель, злоупотребляющий правом, старается не просто защитить свои нарушенные права, а сознательно стремится к тому (и прилагает для этого усилия), чтобы предприниматель не смог в должной мере исполнить возложенные

на него обязанности, то есть специально создает условия для того, чтобы его права, предусмотренные законом, были нарушены [8]. Одним из самых распространенных видов недобросовестного поведения потребителя, встречающегося в судебной практике, является уклонение от передачи товара продавцу на проверку качества или экспертизу, в результате чего последний лишается возможности в добровольном порядке удовлетворить адресованные ему требования [10; 11]. И, как указал Верховный суд РФ, при установлении таких фактов истцам-потребителям следует отказывать во взыскании предусмотренных законом неустойки и штрафа [9]. Предпосылки возникновения подобного рода злоупотреблений как раз и кроются в несовершенстве действующего законодательства.

Согласно абз. 2 и 3 п. 5 ст. 18 Закона от 07 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее — Закон о защите прав потребителей) [6] продавец (изготовитель), уполномоченная организация или уполномоченный индивидуальный предприниматель, импортер обязаны принять товар ненадлежащего качества у потребителя и в случае необходимости провести проверку качества товара, а при наличии спора о причинах возникновения недостатков товара провести за свой счет его экспертизу. Видимо, исходя из презумпции слабости потребителя как стороны договора, законодатель наделил продавца обязанностью, а не правом провести проверку качества (экспертизу) товара, и получается, что потребитель не обязан предоставлять продавцу товар на проверку качества (экспертизу), ведь формально обязанности соответствует право, а не встречная обязанность, что и создает в указанных условиях благоприятную почву для злоупотреблений со стороны потребителей. *Отсюда, если продавца наделить правом, а не обязанностью проведения проверки качества и экспертизы товара, указанная проблема будет решена, поскольку такому праву станет корреспондировать обязанность потребителя предоставить продавцу товар. Кроме того, можно напрямую закрепить в законе обязанность потребителя передать товар на проверку качества (экспертизу) при необходимости ее проведения, а в случае неисполнения данной обязанности освободить продавца от любых штрафных санкций.* В результате в право-



применительной практике по данному вопросу установится единообразие и судам не придется использовать столь неоднозначную правовую категорию как злоупотребление правом.

Отдельной причиной совершения потребителем злоупотребительных действий является разбалансированность интересов сторон розничного договора: наделение потребителя большим объемом прав и средств их защиты по сравнению с его контрагентом (изготовителем, продавцом, исполнителем). Предусмотренные Законом о защите прав потребителей неустойки и штраф носят избыточный характер, что приводит к злоупотреблениям правом со стороны потребителя. Изменения данной ситуации требует пересмотра средств защиты прав потребителя в сторону их ослабления. В качестве такой меры можно предложить: *а) законодательно ограничить стоимостью товара (услуги, работы) размер штрафа, предусмотренного п. 6 ст. 13 Закона о защите прав потребителей, взыскиваемого судом в пользу потребителя за несоблюдение в добровольном порядке удовлетворения его требований; б) освободить от уплаты штрафа в случае не предъявления потребителем в досудебном порядке требований, предусмотренных законом; в) установить особый пресекательный срок для обращения потребителя с иском в суд (например, в 4 месяца), по истечению которого размер взыскиваемой в его пользу неустойки не сможет превышать половину от установленного законом размера.*

В последние десятилетия наблюдается активность организаций и физических лиц, занимающихся частной практикой, для которых средством заработка является скупка прав требования к изготовителям (исполнителям, продавцам). Особенно это заметно в сферах страхования и жилого строительства. Если исходить из содержания п. 1 ст. 330, п. 1 ст. 382, ст. 384 ГК РФ, а также п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 54 «О некоторых вопросах применения положений главы 24 Гражданского кодекса Российской Федерации о перемене лиц в обязательстве на основании сделки» [7], право (требование) на неустойку (штраф, пени), обеспечивающую исполнение обязательства, может быть уступлено как вместе с требованием по основному обязательству, так и отдельно от него, как после нару-

шения должником основного обязательства, так и до такого нарушения. Но, поскольку смысл предоставления потребителю дополнительных прав и гарантий, к числу которых относятся предусмотренные законом специальные виды неустоек и штраф, состоит в уравнивании правового положения исключительно участников потребительского рынка, необоснованно наделять такими же правами и гарантиями лиц, к которым права требования потребителя перешли в порядке цессии, т. е. фактически и юридически не являющихся потребителями. *Поэтому необходимо законодательно запретить взыскание в пользу таких субъектов любых штрафных санкций, предназначенных для потребителей.* В этом случае лица, которые стремятся получить прибыль за счет преференций, им не принадлежащих, потеряют интерес к данному виду деятельности.

Таким образом, основной способ противодействия злоупотреблениям правом со стороны потребителя составляет модернизация действующего законодательства, направленная на устранение его пробелов и коллизий, выравнивание правовых статусов участников розничного рынка и недопущение необоснованного перехода к третьим лицам прав потребителя на применение мер гражданско-правовой ответственности к контрагенту.

#### Литература

1. Богдан В. В., Сусликов В. Н. Злоупотребление правом в отношении с участием потребителей // Гуманитарные исследования. 2015. № 4 (56). С. 223–230.
2. Гражданский кодекс РФ (часть первая): федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Рос. газ. № 238–239. 1994. 8 дек.
3. Задачи и методы гражданского правоведения // Шершеневич Г. Ф. Избранное / вступ. слово, сост. П. В. Крашенинников. М.: Статут (Юристы, изменившие право, государство и общество), 2016. С. 324–366.
4. Наумов А. Е. Злоупотребление правом: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 25 с.
5. Ожегова Г. А. К понятию «потребительский экстремизм» // Юрист. 2014. № 14. С. 15–19.
6. О защите прав потребителей: закон РФ от 07 февраля 1992 г. № 2300-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.
7. О некоторых вопросах применения положений главы 24 Гражданского кодекса Российской Федерации о перемене лиц в обязатель-

- стве на основании сделки: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 54 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 3.
8. Гулидов П. Как защититься от потребительского экстремизма // Арсенал предпринимателя. 2012. № 10 // [электронный ресурс]. Доступ из СПС «ГАРАНТ».
  9. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 06 апреля 2021 г. № 8-КГ21-1-К2 [электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
  10. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 10 декабря 2020 г. по делу № 88-28508/2020 [электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
  11. Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 02 марта 2021 г. по делу № 88-4734/2021 [электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

## **ЭЛЕМЕНТЫ И ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕЖИМА ПОЛЬЗОВАТЕЛЬСКИХ ПРИЛОЖЕНИЙ ДЛЯ СМАРТФОНОВ**

***Н. М. Хлебникова***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
natali\_vip84@mail.ru

Аннотация. Показано несоответствие между элементами правоотношений, связанных с пользовательскими приложениями для смартфонов, с их правовым регулированием. В сфере «корпоративных» отношений это особенности разработки приложений, также специфика их распространения только через платформы. В сфере использования приложений не урегулирован конкретный вид договора при их приобретении, в значительной мере ограничены возможности защиты прав потребителей.

Ключевые слова: гражданское право, приложения для смартфонов, правовой режим

Abstract. The article shows the discrepancy between the elements of relations associated with user applications for smartphones, with their legal regulation. In the field of «corporate» relations, these are the features of application development, as well as the specifics of their distribution only through platforms. In the field of using applications, a specific type of contract

is not regulated when they are acquired, the possibilities of protecting consumer rights are largely limited.

Key words: civil law, smartphone applications, legal regime

Значительная часть современной экономики построена на «цифровой» составляющей, в составе которой использование пользовательских приложений для смартфонов становится отдельной сферой правоотношений. Эти приложения могут одновременно выступать отдельным товаром, за который платит потребитель, частью программного обеспечения смартфона, необходимой для извлечения его полезных свойств, также объектом интеллектуальной собственности по отношению к разработчику. Хотя пользовательские приложения составляют сегодня отдельный весьма емкий рынок, а их разработка выступает источником конкурентных преимуществ в самых различных отраслях, их правовой режим не урегулирован в полной мере.

Понятие элементов правового регулирования относится к теории государства и права. В рамках этой категории следует выделять реально существующие в правовой системе механизмы, они могут не совпадать по объему с источниками права, когда фактически общественные отношения в определенной сфере сложились, а их правовое регулирование отсутствует. Подобная ситуация наблюдается в сфере обращения пользовательских приложений для смартфонов, где элементами правового регулирования, с точки зрения пользователя, выступают приобретение самих приложений, использование в сочетании со смартфоном, возможность защиты прав, связанных с использованием приложений. На стороне «корпоративных» участников в данных правоотношениях можно выделить такие элементы как разработка, продвижение и включение в состав программного обеспечения или самого смартфона как продукта.

Регулируются пользовательские приложения для смартфонов, прежде всего, как объекты интеллектуальной собственности, кроме того, некоторые положения содержатся в нормах гражданского права о договорных обязательствах и защите прав потребителей. Как объект гражданских прав

пользовательские приложения, исходя из ст. 128 ГК РФ [1], относятся к интеллектуальной собственности, связанные с ней правоотношения регулируются специальными нормами. В соответствии с пп. 2 п. 1 ст. 1225 ГК РФ, приложения для смартфонов отвечают критериям программ для ЭВМ, их правовой режим регулируется ст. 1261-1262 ГК РФ [3] и общими положениями об интеллектуальной собственности, но эти положения не отвечают специфике пользовательских приложений. Их назначением, в отличие от положений ст. 1261 ГК РФ, является, в первую очередь, не исполнение программного кода, а взаимодействие с пользователем, обычно предоставление ему определенной информации. Программный код составляет основу приложений, но, в большинстве случаев, используются компилируемые программные коды, для создания из которых пользовательского приложения не требуется столь значительных усилий, как при создании программ для ЭВМ. Ценность приложения для разработчика обусловлена, в первую очередь, его внешними атрибутами по отношению к пользователю, вследствие которых он делает выбор в пользу этого приложения, а не конкретными затратами времени на создание приложения.

Спецификой пользовательских приложений как ОИС также выступает простота их модификации, что, в большинстве случаев, не позволяет разработчику осуществлять защиту прав. Подтверждением служит отказ в удовлетворении требований правообладателя в отношении приложения для смартфона, поскольку не все элементы формулы были представлены в конечном решении [6].

Для «корпоративных» участников правоотношений, связанных с пользовательскими приложениями, значение также имеет распространение приложений. С позиций гражданского права, основу составляет лицензионный договор, он регулируется ст. 1235-1237 ГК РФ, но, за исключением положений о сублицензиях, модель лицензионного договора предполагает взаимодействие между правообладателем и лицензиатом. Фактически, пользовательские приложения распространяются посредством специальных платформ, поддерживаемых производителями смартфонов и являющихся частью их опе-

рациональной системы. Другие возможности для приобретения пользовательских приложений не предусмотрены, поэтому для правообладателя распространение приложений предполагает взаимодействие с платформой. Это также правоотношения из лицензионного договора, но для правообладателя решающее значение имеют условия распространения его приложения, гражданским правом этот аспект никак не регулируется.

Он мог бы регулироваться законодательством о защите конкуренции, но, фактически, практика не сформирована, помимо этого следует учитывать, что большинство платформ находятся под иностранной юрисдикцией, поэтому возможности ФАС для реализации мер воздействия на них даже в случае признания действий неконкурентными, в значительной мере ограничены. Специальных норм, которые учитывали бы специфику распространения пользовательских приложений, Законом «О защите конкуренции» [5] не предусмотрено.

Для потребителей доступ к пользовательским приложениям обусловлен использованием платформы, при этом понятие агрегатора, установленное Законом «О защите прав потребителей» [4] в отношении платформы неприменимо. Хотя платформа предоставляет информацию, основная функция связана с распространением пользовательских приложений, причем действие Закона в отношении приложений ограничено только ситуацией их использования в составе первоначально установленного программного обеспечения, поскольку Закон регулирует правоотношения, связанные с товарами как материальными объектами. Пользовательские приложения такими свойствами не обладают.

Это подтверждается примером, когда потребителем был приобретен смартфон, в приложениях имелась не отключаемая реклама. Потребитель потребовал устранения этих недостатков, в удовлетворении требования было отказано, поскольку защита прав потребителей предусмотрена только в отношении товаров [7].

Фактически, приобретение пользовательских приложений не регулируется и розничным договором, поскольку, в силу п. 1 ст. 492 ГК РФ [2], правоотношения из договора розничной

купли-продажи связаны с передачей товара. Пользовательские приложения могут рассматриваться только как аксессуар, причем последствия передачи товара ненадлежащего качества наступают, только когда недостатки в приложении делают невозможным использование самого смартфона. Например, смартфон был приобретен дистанционным способом, пользовательские характеристики приложений не соответствовали описанию на сайте продавца. Покупатель потребовал расторжения договора розничной купли-продажи, но получил отказ, поскольку недостатки не мешали использованию смартфона по основному назначению [8]. Между тем, в значительной мере использование смартфона обусловлено именно пользовательскими приложениями, они имеют отдельное значение для потребителя, в этом отношении могли бы рассматриваться как отдельный товар.

Значительная часть элементов правоотношений, связанных с пользовательскими приложениями для смартфонов, современным российским правом не регулируется. В «корпоративных» правоотношениях не урегулирован порядок разработки типовых приложений, а также правила их распространения через платформы. В сфере использования этих приложений не урегулирован конкретный вид договорных обязательств, связанный с их приобретением, а также возможность защиты прав потребителей. Хотя пользовательские приложения для смартфонов, фактически, становятся отдельным товаром, их правовое регулирование выстраивается, преимущественно, во взаимосвязи со смартфонами, как следствие, ограничивается только первоначально установленными приложениями. Обоснованным было бы установление правового режима для пользовательских приложений как для отдельного товара, с учетом их особенностей.

#### Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.06.2021, с изм. от 26.10.2021) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 08.07.2021) // СЗ РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 11.06.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.08.2021) // СЗ РФ. 25.12.2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5496.
4. О защите прав потребителей: закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 140.
5. О защите конкуренции: федер. закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.
6. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 10.08.2021 № 5-КГ21-40-К2 // КонсультантПлюс.
7. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 12.12.2019 № 88-3104/2019 // КонсультантПлюс.
8. Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 19.02.2021 по делу № 88-3471/2021 // КонсультантПлюс.

## **ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СДЕЛОК, ТРЕБУЮЩИХ СОГЛАСИЯ**

***К. К. Хрупко***

ИП Калмыкова Е. В. ООО «Эф5 сервис»

юрист

khripkok@list.ru

Аннотация. В данной статье проводится анализ становления института согласия на различных этапах развития России. Приводится анализ норм о согласии, которые были закреплены в законодательстве Российской империи, в законодательстве советского периода и в действующих нормативно-правовых и подзаконных актах. Рассмотрена аргументация относительно того, почему же значение согласия возрастало, начиная с 1994 г., а также почему требуется согласие при совершении определенных сделок и иных юридически значимых действиях. Проведенный в данной статье анализ позволит качественно оценить историческую динамику категории «согласие» в частном праве России и может способствовать определению основных направлений изменений института согласия в наше время.

Ключевые слова: согласие, сделки, согласование, элементы согласия, согласие на совершение сделки

Abstract. The article provides analysis of the legal regulation's development of the institution of consent in civil law. The rules of law of Russian Empire, the USSR and the rules of law of the Russian Federation are



analyzed. At present, the value of consent has increased because consent is required to the transaction and to the legally significant actions. The analysis allows to qualify the historical dynamics of the institution of consent in civil law and to reform the existing legislation.

Key words: consent, permit, agreement, elements of consent, consent to the transaction

Хотелось бы начать данную статью с определения основных элементов института согласия в гражданском праве России. На наш взгляд, именно это позволит более детально оценить историческую динамику данной категории в частном праве страны, а также провести анализ правовых норм в определенный исторический период.

Как известно, основными элементами института согласия в частном праве являются:

- лицо, которое выражает согласие;
- адресат согласия;
- момент выражения согласия;
- форма выражения согласия;
- срок действия согласия;
- последствия неполучения согласия;
- отказ от дачи согласия.

Общеизвестным фактом является то, что такая правовая категория, как «согласие» берет свое начало еще в римском праве. Существовало достаточно много разнообразных правовых категорий, в которых требовалось получение согласия. Так, например, для того, чтобы признать сделку, связанную с уменьшением имущества и совершаемую несовершеннолетним, необходимо было спрашивать согласие попечителя. Указанное выше требование относилось не только к несовершеннолетним, но и к женщинам: «Теперь нам надлежит знать, что ни женщина, ни малолетний без согласия опекуна отчуждать вещь ... не может...» (Институции Гая. Книга II. 80) [1].

Также в то время была предусмотрена необходимость получения согласия при возникновении каких-либо обязательств: «Говорят, в этих случаях возникает обязательство в силу соглашения сторон, потому что нет никакой нужды ни в словах, ни в письме, но достаточно, чтобы те, которые заключают юридический акт, пришли к соглашению» (Институции Гая. Книга III. 136) [1].

Известно также о том, что норма о согласии содержались и в Дигестах Юстиниана: «Хотя бы с подопечным совершался договор, содержащий в себе условие, опекун должен дать свое разрешение не условно» (Ульпиан. Дигесты Юстиниана. 26.8.8) [1]. Помимо этого, в случае заключения брака, кроме согласия жениха и невесты, требовалось также и согласие домовладыки, при условии того, что вступающие в брак находились под властью домовладыки [27].

Объективно, в римском праве согласие приравнивалось к своего рода одобрению каких-либо действий. Форма согласия, правовые последствия его неполучения не уточнялись в то время.

При этом, именно римское право положило начало законодательному закреплению правовых норм о необходимости получения согласия. Р. С. Тараборин отмечает, что римское право «...оказало огромное влияние на развитие права во многих государствах Европы, поэтому ориентация ... на римский правовой образец означала определенное движение в том направлении, в котором развивалось европейское законодательство» [28, 196]. Также стоит отметить, что дальнейшее развитие института согласия происходило с учетом характерных для российской действительности особенностей.

Хотелось бы обратиться к Своду законов гражданских 1832 г. [2], значительное место в котором было отведено договорному праву (ст. 1528–1553). Именно рост экономики и развитие товарно-денежных отношений способствовали тому, что в данном Своде законов было уделено такое большое внимание договорному праву.

Так, в ст. 1528 Свода законов гражданских было закреплено положение о том, что договор составлялся исключительно по взаимному согласию договорившихся лиц. И. М. Тютрюмов отмечал также, что договор — это соглашение воли двух или нескольких лиц. При этом «...по смыслу ст. 1528, вопрос о том, состоялся ли договор, поставлен в зависимость не от подписи его той или другой стороной, а от того, есть ли на него взаимное согласие договорившихся лиц, а «...письменно выраженное согласие необходимо только для договоров, которые в силу закона должны быть облечены в письменную форму» [29].

Исходя из вышеперечисленных доводов, основным условием заключения договора о являлось именно достижение согласия сторон договора по всем его условиям, являющимся существенными.

Необходимость получения согласия третьих лиц коснулась также и процедуры дачи долговых актов и различных заемных писем. В соответствии со ст. 184 Свода законов гражданских на дачу долговых актов и заемных писем требовалось получение согласия со стороны родителей. Речь шла о том, что «... по заемным письмам и вообще всяким долговым актам неотделенных детей родители не отвечают, если сии письма и акты даны без их согласия и уполномочия». При этом законодателем была установлена форма согласия: «Согласие родителей (ст. 184) удостоверяется или собственноручною их подписью на актах, или же, в случае безграмотства, законно совершенною доверенностью (ст. 185)» [29].

Возможность распоряжения имуществом детей со стороны их родителей также предусматривалась нормами Свода законов гражданских, но распоряжаться им они могли лишь с согласия собственника (ребенка). Статьей 193 Свода законов гражданских предусматривалось следующее: «родители не имеют права на отделенное или частное имущество своих детей и не могут распоряжаться оным иначе, как по согласию и уполномочию самих владельцев, отвечая в противном случае за все нанесенные виною их убытки, наравне с лицом посторонним».

Не обошел стороной Свод законов гражданских и права опекунов. Так, в соответствии с нормами ст. 268 капитал кредитного учреждения опекун мог взять лишь с согласия дворянской опеки, сиротского суда или с утверждения губернатора.

Что касается брачно-семейных отношений, то и в них также требовалось согласие в соответствии с нормами Свода законов гражданских. Так, ст. 6 запрещалось вступать «...в брак без дозволения родителей, опекунов или попечителей»; ст. 12 предполагала возможность заключения брака исключительно при взаимном и добровольном согласии брачующихся лиц; ст.

150 была предусмотрена необходимость получения согласия между супругами на усыновление ребенка одним из супругов.

Свод законов гражданских не был исключением из общих правил, ведь необходимость получения согласия была закреплена и в других нормативно-правовых актах Российской империи.

Так, ст. 2 Устава о векселях 1903 г. [3] предусматривала собой то, что при вступлении в вексельное обязательство, жена должна была получить согласие мужа на это, также согласие при вступлении в такое обязательство требовалось получить несовершеннолетним у своих попечителей.

Нормы о согласии также затронули и медицинскую сферу, которая является ведущей отраслью в жизни любого цивилизованного общества, так, Врачебный Устав [5], изданный в 1857 г. определял, что «каждый не оставивший практики врач обязан по приглашению больных являться для подания им помощи» (ст. 54).

Одновременно с этим, отсутствовали какие-либо правовые нормы о получении согласия пациента на предстоящее медицинское вмешательство. Вероятнее всего, законодатель рассматривал факт приглашения врача со стороны больного, как согласие на лечение. Несмотря на это, судебные разбирательства, связанные с отсутствием согласия на медицинское вмешательство все же велись, ведь подразумевалось, что законодательное закрепление права пациента на согласие при медицинском лечении крайне необходимо (например, судебное дело в отношении врача П. И. Модлинского) [25].

Отметим, что в законодательстве Российской империи правовое регулирование института согласия было недостаточно развито: объективно были выражены лишь «голословные» нормы о согласии. Форма, срок действия согласия, возможность отзыва согласия и другие критерии, предусмотрены не были. В законодательстве Российской империи определены были лишь правовые ситуации, требующие получения согласия, и субъекты, выражающие согласие

Проанализировав предмет научного исследования и упоминание необходимости получения согласия в той или иной правовой ситуации, можно сделать вывод о том, что в док-

трине юридической мысли того времени, само согласие не было самостоятельным предметом исследования, а упоминалось лишь в единичных случаях и правовых ситуациях.

Так, Г. Ф. Шершеневич отмечал, факт того, что «...открытие ... торговли несовершеннолетним без согласия попечителя ... невозможно» [31]. Ученым рассматривалась также и необходимость получения согласия в других условиях, как, например, при распоряжении общим имуществом:

«Имение, состоящее в общем владении многих лиц, не может быть отчуждено одним из них без согласия всех» [30].

В контексте данного исследования, также хотелось бы отметить и работу Д.И. Мейера «Русское гражданское право» [26] в становлении института согласия.

Именно Д. И. Мейером была отмечена объективная необходимость получения согласия при вступлении в брак, а также главенствующая роль согласия в залоговом и авторском праве.

По мнению ученого, согласие — это юридическое действие, являющееся «...условием законности другого какого-либо действия», и «...как и всякое изъявление воли, согласие может быть изъявлено или непосредственно — словом, знаком, или посредственно». При этом приводится пример выражения согласия посредственно: «Например, отец назначает приданое дочери: это значит, что он согласен на ее брак».

Кроме того, Д. И. Мейером были затронуты аспекты правовых последствий неполучения согласия. Так ученый писал: «...все зависит от того, какое значение придает законодательство согласию стороннего лица на действие и как принимается определение законодательства на практике. Или действие, совершенное без согласия стороннего лица, считается ничтожным, например, передача обязательства поверенным без согласия доверителя; или действие не считается ничтожным, а только влечет за собой известные тягостные последствия для лица, совершившего действие...».

Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. (далее — ГК РСФСР) [6] по большей части регулировал институт согласия в частном праве. Примечательно то, что получение согласия в то время требовалось как на совершение сделок, так и на совершение иных правовых действий, которые не являются сделками.

Так, в соответствии со ст. 9 ГК РСФСР несовершеннолетние в возрасте от 14 лет и лица, взятые под опеку, могли совершать сделки только с согласия своих законных представителей (ст. 9).

Нормами ГК РСФСР, а в частности ст. 154 данного кодекса, предусматривалась необходимость получения согласия при заключении отдельных видов гражданско-правовых договоров.

Также, в ст. 62 ГК РСФСР применялся термин «согласие», подразумевающий под собой единогласное решение при распоряжении общей собственностью в ее владении, пользовании и распоряжении.

Не обошел стороной ГК РСФСР и нормы, касающиеся переводов долга на другое лицо. Согласно ст. 127, такой перевод был возможен лишь с согласия кредитора.

Помимо ГК РСФСР, нормы о необходимости получения согласия содержались и в иных правовых актах.

Особое внимание хотелось бы уделить принятию Декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 01 декабря 1924 г. «О профессиональной работе и правах медицинских работников» [7], ведь именно тогда началось формирование института согласия в медицинской сфере.

Согласно ст. 20 данного нормативно-правового акта хирургические операции производились исключительно с согласия пациентов, а в отношении лиц малолетних и душевнобольных — с согласия их родителей или опекуна. Нормы о характере согласия (письменное или устное его выражение), нормы, закрепляющие случаи возможного проведения медицинского вмешательства без получения согласия, отсутствовали.

Также, хотелось бы обратиться к Постановлению Совета народных комиссаров РСФСР Всероссийского Центрального исполнительного комитета от 08 октября 1928 г. «Об авторском праве», в соответствии с которым предусматривалось получение согласия в сфере авторского права. Так, переиздание произведения осуществлялось исключительно с письменного согласия автора. (ст. 18).

Отметим, что Гражданским законодательством РСФСР, действующим до 1964 г., были закреплены требования, опре-

деляющие необходимость получения согласия в определенных правовых ситуациях. Однако отсутствовали нормы, регламентирующие внешнее выражение согласия, а именно срок, в период которого необходимо получить согласие, возможность отзыва ранее данного согласия и последствия его неполучения.

Общая юридическая концепция института согласия также не была окончательно сформирована в указанный период.

Так, М. М. Агарков писал: «...закон различает два момента: во-первых, сам перевод долга, в который совершается действие (очевидно, путем соглашения с принимаемым долгом), и, во-вторых, согласие кредитора». По мнению ученого, «согласие является только условием, необходимым для действительности перевода долга, но не элементом договора, создающим этот правовой эффект» [21, с. 25].

О. С. Иоффе, в свою очередь, отмечал особое значение согласия именно в договорном праве: «...поскольку контрагенты согласились заключить данный договор, тем самым признается, что они выразили согласие подчиниться условиям, которые по закону распространяются на договорные отношения соответствующего вида или на все договоры вообще» [24]. Ученым также отмечалась и необходимость получения согласия в договоре поручительства и в долговых обязательствах при переводе долга.

Императивные требования, касающиеся обязательного получения согласия, сохранились таи регулировались также и Гражданским кодексом РСФСР 1964 г. (далее — ГК РСФСР) [8].

В соответствии с нормами ГК РСФСР, а именно ст. 13 и 16, несовершеннолетние имели право совершать сделки исключительно с согласия родителей или попечителей.

Интересным является также и факт того, что нормы данного кодекса определяли правовую категорию согласия, как единогласное решение. Например, в соответствии со ст. 117 владение, пользование и распоряжение общей долевой собственностью производилось по согласию всех ее участников.

Положения ст. 544 ГК РСФСР также свидетельствуют и о том, что завещатель мог поручить исполнить завещание не являющемуся наследником лицу, указанному в завеща-

нии. Однако, в этом случае требовалось письменное согласие исполнителя.

Последствия неполучения согласия со стороны уполномоченных лиц в случае совершения сделки, а конкретно появление правовых норм, регламентирующих эти последствия, послужили становлению новеллы советского законодательства.

Сделка, совершенная несовершеннолетним или недееспособным гражданином, в соответствии со ст. 54, 55 ГК РСФСР признавалась судом недействительной.

Следует обратить внимание, что нормы, регламентирующие получение согласия в той или иной правовой области, содержались не только в Гражданском кодексе, но и в других нормативно-правовых актах.

Так, обращаясь к нормам Жилищного кодекса РСФСР 1983 г. [9], можем заметить, что жилое помещение в доме жилищно-строительного кооператива могло быть включено в число служебных исключительно с согласия общего собрания членов кооператива. Нормы ст. 69 ЖК РСФСР, в свою очередь, требовали получения согласия при обмене жилых помещений в домах предприятий. При этом определялось, что отказ в согласии на обмен может быть обжалован в судебном порядке.

Требовалось выражение согласия и в сфере авторского права. В соответствии с Законом РФ от 09 июля 1993 г. № 5351-1 «Об авторском праве и смежных правах» [10] обнародование, опубликование произведения представлялось возможным с согласия на это автора произведения (ст. 4).

С начала 1993 года и по настоящее время, значение согласия неуклонно растет. Можно предположить, что данная тенденция отвечает принципу диспозитивности частного права, которые закреплены в нормах ст.1 ГК РФ. Названная правовая категория становится все более регламентированной нормами действующего законодательства по причине того, что согласие приобретает практическую значимость.

Полагаем целесообразным начать анализ применения норм о согласии в этот период с основного закона — Конституции Российской Федерации 1993 г. [11].



Как известно, в нормах Конституции РФ термин «согласие» в его гражданско-правовом значении содержится в нескольких статьях, а именно в ст. 21, 24.

В соответствии с положениями вышеупомянутых статей, без добровольного согласия, никто не может быть подвергнут медицинским, научным или иным вмешательствам. Также важно, что не допускаются сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия.

Процесс информатизации в обществе сыграл свою роль в формировании и закреплении норм о согласии на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни. Кроме того, вышеуказанное конституционное положение можно считать гарантией закрепленного в ст. 23 Конституции РФ права на неприкосновенность частной жизни личности.

Что же касается проведения опытов и медицинских вмешательств без добровольного согласия, то на наш взгляд, это смело можно считать разновидностью жестокого обращения или «...нетерпимым вариантом унижения человеческого достоинства, осмысляемого с точки зрения личной свободы» [22].

Нормы действующего законодательства, посвященные институту согласия, содержатся не только в вышеупомянутых кодифицированных нормативно-правовых актах, но и в отдельных федеральных законах. При этом законодатель использует как термин «согласие», так и термины, аналогичные существу термина «согласие», такие как «согласование» и «разрешение», что также соответствует сущности правовой категории основного понятия.

Не для кого не секрет, что на современном этапе развития общества, согласие требуется в различных правовых вопросах. На наш взгляд, нормы современного права относительно получения согласия, следует условно разделить на: нормы, регулирующие согласия на совершение и нормы, регулирующие согласие на совершение иных юридических действий, не являющихся сделками.

В первую очередь, хотелось бы провести анализ правовых норм относительно получения согласия на совершение сделки.

Хотелось бы отметить, что до 2013 г., общие нормы о согласии на совершение сделок вообще отсутствовали. Первая часть Гражданского кодекса РФ 1994 г. [12] содержала лишь отдельные предписания о получении согласия лица на совершение сделок.

В соответствии с нормами, выраженными в ст. 26 ГК РФ, согласие на совершение сделки несовершеннолетним должно быть выражено исключительно в письменной форме, а также должно подразумевать последующее одобрение сделки родителями, усыновителями и попечителем должно иметь исключительно письменный характер.

С целью обеспечения комплексного и всестороннего регулирования согласия на совершение сделки, Федеральным законом от 07 мая 2013 г. № 103–ФЗ [17] в ГК РФ были введены ст. 157.1 «Согласие на совершение сделки» и ст. 173.1 «Недействительность сделки, совершенной без необходимого в силу закона согласия третьего лица, органа юридического лица или государственного органа, или органа местного самоуправления».

И, что важно, именно ст. 157.1 в своем содержании определяет субъект, который дает согласие на совершение сделки, срок дачи этого согласия, основание для дачи согласия.

Однако, несмотря на такое количество позитивных изменений, единая форма согласия по– прежнему не установлена.

Отсутствие общих требований к форме согласия на совершение сделки компенсируется также и нормами, которые содержатся не только в статьях Гражданского кодекса РФ, но и в иных нормативно–правовых актах. За пример возьмем нормы, регулирующие согласие родителей на совершение сделок несовершеннолетними. Так, ст. 26 ГК РФ определяет письменный характер согласия родителей на такие сделки и также ст. 35 Семейного кодекса РФ [13] устанавливает нотариальную форму согласия, выданного на совершение сделки по распоряжению недвижимым имуществом.

Следует обратить внимание также на то, что не всегда нормы относительного согласия на совершение сделки опре-

деляют его форму. Так, п. 2 ст. 615 ГК РФ устанавливает факт того, что арендатор вправе сдавать арендованное имущество в субаренду (поднаем) только с согласия арендодателя. Возможность органов управления должника совершать сделки, связанные с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения имущества должника, подразумевается ст. 62 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127–ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [18] и исключительно с согласия временного управляющего. Однако то, в какой форме вышеуказанное согласие должно быть выражено, законодатель не указывает.

Важным является факт того, что на современном этапе развития гражданского законодательства, впервые определяются последствия совершения сделки без получения необходимого согласия, а именно признание ее недействительной (оспоримой). Но происходит это исключительно в том случае, если будет доказано, что другая сторона сделки знала или должна была знать об отсутствии на момент совершения сделки необходимого согласия такого лица.

Далее хотелось бы обратиться к анализу иных, которые по своей природе не являются сделками, но к которым также применимы нормы о согласии.

Всем известно, что для строительства объектов капитального строительства требуется согласие органа местного самоуправления, этот порядок предусмотрен ст. 51 Градостроительного кодекса РФ [14].

Также, обязанность лица получить согласие правообладателя на использование результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации предусмотрена ст. 1229 ГК РФ.

Отсутствие вышеупомянутых согласий влечет за собой ряд правовых последствий. Так, например, при производстве строительных работ по возведению или реконструкции объектов капитального строительства без получения разрешительной документации, предусматривается привлечение ответственного лица к административной ответственности по ст. 9.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях [15].

Если обратиться к ст. 26 Жилищного кодекса РФ [16], то можно отметить, что ее нормы определяют, что работы по переустройству (перепланировке) жилых помещений проводятся с соблюдением требований закона и с согласия со стороны органа местного самоуправления. Стоит отметить, что в этом же кодексе, а именно ст. 29 определяются последствия самовольного переустройства и самовольной перепланировки жилого помещения. Такими последствиями являются: привлечение ответственного лица к предусмотренной законодательством ответственности, обязанность собственника жилого помещения привести помещение в прежнее состояние, а также, крайней мерой является принятие судом решения о продаже с публичных торгов такого жилого помещения.

Административным актом органа публичной власти, принимаемым в пределах установленной компетенции в исследуемых правовых ситуациях можно считать согласие органа местного самоуправления. Отметим, что согласие такого рода выражается в письменной форме, однако законодательство не содержит правовых норм относительно отзыва ранее выданного согласия такого рода.

Отдельные нормы о необходимости получения согласия содержатся также и в федеральных законах.

Так, в соответствии со ст. 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [19] необходимым условием медицинского вмешательства является дача добровольного согласия гражданина или его законного представителя на медицинское вмешательство.

Следует также отметить, что в указанном нормативно-правовом акте определен момент выражения согласия, субъект, выражающий согласие, адресат согласия, возможность отказа и последствия такого отказа.

Однако, несмотря на положительные изменения действующего законодательства в части регулирования института согласия, в настоящий момент оно недостаточно совершенно. В частности, отсутствуют нормы, предусматривающие срок действия согласия; нормы, определяющие, общую форму согласия, возможность отзыва согласия.

Проведенный нами анализ показал, что в частном праве категория «согласие» имеет историческую динамику. Несомненно, на сегодняшний день данное понятие не может считаться чем-то застывшим, оно приобретает различные юридические оттенки в зависимости от сферы применения.

#### Литература

1. Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. URL: [http:// www.alleng.ru](http://www.alleng.ru).
2. Свод законов гражданских. Т. X. Часть 1 Свода законов Российской империи // СПС «Консультант Плюс»: Классика российского права (дата обращения: 21.06.2022).
3. Устав о векселях 27 мая 1902 г., введ. в действие с 1 января 1903 г., с законодательными мотивами и разъяснениями по решениям Гражданских Кассационных и Судебных департаментов, а также Второго Общего Собрания Правительствующего Сената (сост. А. Добровольский). Петроград, 1916 // СПС «Гарант» (дата обращения: 21.06.2022).
4. Свод законов Российской империи. Т. XII. Часть 1. Устав строительный // СПС «Консультант Плюс»: Классика российского права (дата обращения: 19.06.2022).
5. Свод законов Российской империи. Т. XIII. Устав врачебный. Книга первая // СПС «Консультант Плюс»: Классика российского права (дата обращения: 21.06.2022).
6. Гражданский кодекс РСФСР, утвержденный Постановлением ВЦИК от 11 ноября 1922 г. // Свод узаконений РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.
7. О профессиональной работе и правах медицинских работников: декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 01 декабря 1924 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1924. № 88. Ст. 892.
8. Гражданский кодекс РСФСР, утвержденный ВС РСФСР 11 июня 1964 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.
9. Жилищный кодекс РСФСР, утвержденный ВС РСФСР 24 июня 1983 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1983. № 26. Ст. 883.
10. Об авторском праве и смежных правах: закон РФ от 09 июля 1993 г. № 5351-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1242.
11. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным референдумом 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
12. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
13. Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
14. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
15. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть 1). Ст. 1.

16. Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.
17. О концессионных соглашениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральный закон»: федер. закон Российской Федерации от 07 мая 2013 г. № 103-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2330.
18. О несостоятельности (банкротстве): федер. закон Российской Федерации от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №43. Ст. 4190.
19. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.
20. Об утверждении формы разрешения на строительство и формы разрешения на ввод объектов в эксплуатацию: приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 19 февраля 2015 г. № 117/пр // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 21.06.2022).
21. Агарков М. М. Перевод долга // Право и жизнь. 1923. №. 3. С. 25.
22. Бархагова Е. Ю. Комментарий к Конституции РФ. М., 2010 // СПС «Гарант» (дата обращения: 21.06.2022).
23. Комментарий к Гражданскому кодексу РСФСР / под ред. С. Н. Бра-туса, О. Н. Садикова. М., 1982. С. 32, 218.
24. Иоффе О.С. Обязательственное право. М., 1975 // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 21.06.2022).
25. Кралько А. А. Медико-правовые аспекты получения информированного согласия на медицинское вмешательство // Медицинские новости. 2009. № 12. URL: [http:// www.mednovosti.by](http://www.mednovosti.by).
26. Мейер Д. И. Русское гражданское право. М., 2003 // СПС «Гарант» (дата обращения: 21.06.2022).
27. Новицкий И. Б. Римское право. М., 2002 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.06.2022).
28. Тараборин Р. С. Свод законов гражданских Российской империи 1832 г.: генезис законодательной конструкции // Вопросы управления. 2015. № 2. С. 196.
29. Тютрюмов И. М. Законы гражданские с разъяснениями Правитель-ствующего Сената и комментариями русских юристов. М., 2004 // СПС «Консультант Плюс»: Классика российского права (дата обра-щения: 21.06.2022).
30. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995 // СПС «КонсультантПлюс»: Классика российского права. CD-Rom
31. Шершеневич Г. Ф. Учебник торгового права. М., 1994 // СПС «Кон-сультантПлюс»: Классика российского права. CD-Rom.
32. Степанова Н. А. Гражданско-правовой аспект заключения сделок супругами по распоряжению совместно нажитым имуществом // Бизнес в законе. 2015. № 3.
33. Бакаева М. К. Действие материальных семейноправовых презумп-ций, порождаемых браком, в Российской Федерации, в странах СНГ и Балтии // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 2.

# ЗАКОНОПРОЕКТ О ТАКСИ: ОСНОВНЫЕ НОВЕЛЛЫ<sup>1</sup>

**А. А. Чукреев**

Тюменский государственный университет  
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
кандидат юридических наук  
a.a.chukreev@utmn.ru

Аннотация. В статье дан краткий обзор проблем правового регулирования рынка услуг легковых такси в России. В частности, отмечены пробелы в законодательстве о деятельности владельцев агрегаторов информации об указанных услугах. Рассмотрены основные новшества, содержащиеся в Проекте Федерального закона № 121564-8 об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси, внесенном 11.05.2022 на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Ключевые слова: легковое такси, владелец агрегатора информации об услугах, служба заказа легкового такси, проект закона, ответственность

Abstract. The article gives a brief overview of the problems of legal regulation of the market of passenger taxi services in Russia. In particular, gaps in the legislation on the activities of the owners of information aggregators about these services were noted. The main innovations contained in the Draft Federal Law No. 121564-8 on the organization of transportation of passengers and luggage by passenger taxi, submitted on May 11, 2022 for consideration to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, are considered.

Key words: passenger taxi, owner of the service information aggregator, taxi booking service, draft law, liability

Перевозки пассажиров и багажа легковым такси — это услуги, которыми пользуются с той или иной регулярностью, если не все, то подавляющее большинство россиян. Особенно в городах и иных населенных пунктах, где есть соответствующая инфраструктура.

Дополнительный импульс развитию данного сектора услуг придала, как известно, цифровизация. С развитием цифровых технологий появляется и такое явление, как уберизация (англ. — *uberisation*), получившее свое название от наименования транснациональной компании Uber, создавшей одно-

---

<sup>1</sup> Данная работа выполнена с использованием Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

именное мобильное приложение для заказа такси. Сегодня под уберизацией понимают особую цифровую трансформацию рынка услуг, не только перевозок легковым такси, когда благодаря цифровым платформам укоряются коммуникации между исполнителями и заказчиками, потенциальными заказчиками тех или иных услуг, такие контрагенты получают возможность осуществлять экономическое взаимодействие непосредственно на таких платформах, минуя дополнительных посредников, необходимость в которых, в связи с этим отпадает.

Так, по данным «Анализа рынка такси в России», подготовленного BusinesStat в 2022 г., в 2017–2019 гг. численность поездок на такси в России повысилась на 15,4 %: с 2,34 до 2,70 млрд [7]. Рост происходил за счет увеличения количества пассажиров и уровня пользования сервисом такси. При этом, по оценкам аналитиков, основной вклад в этот рост был внесен активной деятельностью агрегаторов такси за счет жесткой конкуренции между ними, порой демпинга, упрощения процесса заказа, уменьшения срока ожидания машины. В связи с пандемией новой коронавирусной инфекции и введения государством ограничительных мер, направленных на предупреждение распространения этой инфекции, в 2020 г. наблюдался спад численности поездок на 6,6 % — до 2,52 млрд. В 2021 г. численность поездок на такси в России увеличилась до 2,62 млрд, но не достигла уровня 2019 г.

Цифровая трансформация рынка таксомоторных перевозок приносит много пользы, как владельцам бизнесов, которые извлекают за счет этого дополнительную прибыль, так и для потребителей, получающих новые услуги, как правило, более качественные и менее дорогие, чем прежде. Однако, при всех ее плюсах, указанная трансформация сопряжена и с рядом недостатков. Цифровые платформы в этой сфере облегчают связи пассажиров не только с легальными перевозчиками, но и с теми, кто занимается, как говорится, частным извозом. Получить посреднические услуги агрегаторов для выхода на данный рынок могут любые автовладельцы, в том числе обычные физические лица, без всякого статуса, опыта работы. При этом зачастую нарушается режим труда и отдыха



водителей такси, не соблюдаются обязательные требования к прохождению предрейсовых медицинских осмотров и проверке технического состояния автомобилей. Все это, конечно, не способствует безопасности дорожного движения [5]. Так, по информации председателя Общественного совета по развитию такси И. Зариповой, теневой оборот в сфере таксомоторных перевозок в России составляет около 800 млрд руб., перевозками в стране занимаются 2 млн таксистов, а разрешений выдано всего 430 тысяч, страдает организация предрейсовых осмотров водителей и технических проверок машин [6].

Вероятно, упомянутые недостатки цифровой трансформации рынка услуг легковых такси, если не целиком, то в большей своей части, могут быть устранены путем эффективного правового регулирования, и прежде всего для этого необходимо совершенствование законодательства в данной сфере. Начнем с того, что в России нет специального федерального закона, который бы был целиком посвящен соответствующим услугам и государственному контролю (надзору) над их оказанием.

Конечно, нормативно-правовая база оказания перевозок пассажиров и багажа легковым такси в нашей стране имеется. Прежде всего это Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4873). Например, п. 1 ст. 20 данного закона закрепляет основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения, предъявляемые к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, при эксплуатации транспортных средств; в частности, указанные субъекты должны соблюдать установленный законодательством РФ режим труда и отдыха водителей.

Порой законом о такси у нас неофициально называют Федеральный закон от 21.04.2011 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2011. № 17. Ст. 2310), и прежде всего его ст. 9, которая закрепила относительно большой ряд положений, не ставших частями какого-либо иного закона и имеющих самостоятельное значение для таксомоторных перевозок. Так, согласно п. 1 ст. 9 Федерального закона

от 21.04.2011 № 69-ФЗ, деятельность по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории субъекта Российской Федерации осуществляется при условии получения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, выдаваемого уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ. В соответствии с данным законом и в развитие его общих положений субъекты РФ принимают свои законы и иные нормативные правовые акты.

Между тем, действующая нормативно-правовая база перевозок легковыми такси не может быть признана у нас достаточной и совершенной, поэтому специалистами уже не раз высказывались предложения по принятию специального федерального закона в данной сфере [3, 5].

Так, неурегулированным в полной мере остается правовой статус владельцев соответствующих цифровых платформ в рассматриваемой области отношений. С 01.01.2019 в Законе Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 140) вступили в силу положения о владельцах агрегаторов информации о товарах (услугах) благодаря принятию Федерального закона от 29.07.2018 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» (Собрание законодательства РФ. 2018. № 31. Ст. 4839). Между тем, законодательное регулирование деятельности таких владельцев остается неполным и далеким от совершенства, ведь по Закону РФ «О защите прав потребителей» их ответственность перед потребителями сводится к ответственности за ненадлежащую информацию о товаре (работе, услуге) [1, 4].

Справедливости ради нужно отметить, что Верховный Суд РФ сформировал правовую позицию о возможности, при определенных условиях, привлечения лица, к которому обращается клиент для заключения договора перевозки пассажиров и багажа, к ответственности перед пассажиром за причиненный в процессе перевозки вред (см.: определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от

09.01.2018 № 5-КГ17-220; п. 18 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2018 № 26 «О некоторых вопросах применения законодательства о договоре перевозки автомобильным транспортом грузов, пассажиров и багажа и о договоре транспортной экспедиции»). Однако условия привлечения к такой ответственности владельца агрегатора информации о соответствующих услугах определены высшей судебной инстанцией довольно туманно [2, 4]. И в любом случае этого для полноценного регулирования здесь явно недостаточно.

В связи с изложенным выше Правительством РФ уже не один год разрабатывался, выносился на обсуждение с общественностью, бизнес-сообществом соответствующий законопроект. И наконец 11.05.2022 на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен проект Федерального закона № 121564-8 «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СОЗД ГАС «Законотворчество»: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/121564-8>).

К основным новеллам, предлагаемым в указанном проекте Федерального закона № 121564-8 (далее — Законопроект), которые нельзя не оценить положительно, стоит отнести следующее.

Во-первых, будет закреплена правовая статус служб заказа легковых такси и в том числе владельцев агрегаторов информации о соответствующих услугах, урегулированы их отношения с перевозчиками легковым такси и пассажирами. Так, в ст. 2 Законопроекта можно найти такое определение: служба заказа легкового такси — юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, которым предоставлено право на осуществление деятельности по получению от лица, имеющего намерение стать фрахтователем, и передаче лицу, имеющего намерение стать фрахтовщиком, заказа легкового такси в целях последующего заключения публичного договора фрахтования легкового такси. В частности, как мы видим, на осуществление данной деятельности потребуются специальное разрешение («право»), предоставленное государством. Такие разрешительные процедуры, а также в целом осуществление

функций по организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси и контроль в области легкового такси будут в компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на это законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Законопроект содержит довольно большой ряд обязанностей, с которыми будет сопряжен правовой статус службы заказа легкового такси, обязанности эти в основном сосредоточены в его ст. 19. Так, предусмотрены запреты передавать заказ легкового такси перевозчикам в случае нарушения ими обязательных требований, закрепленных законодательством РФ (п. 14 и 15 ч. 3 ст. 19 Законопроекта), а также обязанность обеспечивать мониторинг за соблюдением установленных законодательством РФ норм времени управления легковым такси, рабочего времени и времени отдыха водителя легкового такси посредством *программно-аппаратных комплексов и программного обеспечения* (п. 17 ч. 3 ст. 19 Законопроекта).

Более того, в ст. 29 Законопроекта содержится ряд положений о гражданско-правовой ответственности служб заказа легкового такси. Например, такая служба должна будет нести «полную ответственность перед пассажиром за вред, причиненный его жизни, здоровью, имуществу при перевозке легковым такси, в случае, если фрахтователь не был уведомлен надлежащим образом о наименовании перевозчика либо был уведомлен надлежащим образом о наименовании перевозчика и в реестре легковых такси отсутствуют сведения о транспортном средстве, использованном для перевозки, или в реестре перевозчиков легковым такси отсутствуют сведения о праве перевозчика использовать в качестве легкового такси такое транспортное средство» (п. 2 ч. 2 ст. 29 Законопроекта).

Во-вторых, Законопроект должен предусмотреть возможность оказания услуг по перевозке грузов, пассажиров и багажа самозанятыми гражданами. Дело в том, что сегодня законно заниматься соответствующими перевозками вправе только юридические лица и индивидуальные предприниматели. Однако с закреплением Федеральным законом от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на про-

фессиональный доход» (Собрание законодательства РФ. 2018. № 49. Ч. 1. Ст. 7494) правового статуса самозанятых лиц и востребованностью у людей этого правового статуса анахроничным выглядит отсутствие по действующему законодательству у таких лиц возможности получать разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси. Предполагается, что данное законодательное решение будет способствовать обелению, большей легализации рынка перевозок легковыми такси.

Во-третьих, Законопроект призван усовершенствовать региональный государственный контроль (надзор) в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси. В целях повышения эффективности такого контроля предлагается, в частности, создать три взаимосвязанных информационных ресурса: 1) региональный реестр перевозчиков легковыми такси, 2) региональный реестр легковых такси и 3) региональный реестр служб заказа легкового такси. Данные реестры будут вести уполномоченные органы субъектов РФ.

Более того, планируется создание федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, федеральной государственной информационной системы легковых такси. Причем все три упомянутые выше региональные реестры будут вестись уполномоченными органами с использованием федеральной государственной информационной системы легковых такси, то есть фактически станут частями последней.

В заключение остается выразить надежду на то, что наши парламентарии по итогам всех чтений Законопроекта примут совершенный с точки зрения юридической техники федеральный закон о легковом такси, который будет эффективно применяться на практике, способствовать повышению безопасности дорожного движения и развитию конкуренции, служить на благо потребителям.

#### Литература

1. Ананьева А. А. Совершенствование правового и индивидуального регулирования работы сервисов заказа услуг такси как одна из мер, направленных на защиту прав пассажиров // Транспортное право. 2020. № 4. С. 20–23.

2. Дерюгина Т. В. Правовая природа договора, опосредующего возникновение правоотношений с участием агрегатора // Гражданское право. 2018. № 6. С. 3–6.
3. Долгов С. Г. Гражданско-правовая ответственность агрегаторов такси // Гражданское право. 2021. № 1. С. 3–7.
4. Краснова С. А. Гражданско-правовой статус операторов онлайн-платформ: неопределенное настоящее и возможное будущее // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2022. № 1. С. 67–82; № 2. С. 76–86.
5. Соколов Д. В. Об отдельных проблемах обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов легковым такси // Транспортное право. 2020. № 4. С. 8–11.
6. Белова И. Чем поможет новый закон о такси. 2021. 13 окт. // Рос. газ. URL: <https://rg.ru/2021/10/13/chem-pomozhet-novyj-zakon-o-taksi.html> (дата обращения: 15.05.2022).
7. В 2021 г. численность поездок на такси в России увеличилась на 4 % и достигла 2,62 млрд. 2022. 6 июня // РБК. URL: <https://marketing.rbc.ru/articles/13500> (дата обращения: 16.06.2022).

## **ОСОБЕННОСТИ ПРОЯВЛЕНИЯ ПРИНЦИПА РЕАЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

*М. Г. Чуприн*

ФКУ ДПО Томский ИПКР ФСИН России  
старший преподаватель кафедры исполнения наказаний,  
не связанных с лишением свободы и правового обеспечения  
деятельности уголовно-исполнительной системы  
подполковник внутренней службы  
[chuprin08@inbox.ru](mailto:chuprin08@inbox.ru)

Аннотация. Статья посвящена исследованию принципа реального исполнения обязательств по государственным контрактам в условиях экономических санкций.

Ключевые слова: исполнение обязательств, государственный контракт, экономические санкции

Abstract. The article is devoted to the study of the principle of real fulfillment of obligations under government contracts in the context of economic sanctions.

Keywords: execution of obligations, government contract, economic sanctions

В условия беспрецедентных экономических санкций, введенных против Российской Федерации, вопрос исполнения обязательств по государственным и муниципальным контрактам выходит на первый план. Ряд промышленных товаров, производство которых на территории Российской Федерации или территории государств — членов Евразийского экономического союза отсутствует либо недостаточно развито, заказчик вынужден закупать за рубежом. Проблемы, связанные с логистикой, запрет отдельных государств на поставку промышленных товаров делает невозможным исполнение обязательств по контрактам, предметом которых являются эти товары. В этой связи видится необходимым исследовать принцип реального исполнения обязательств в его проявлении при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также необходимые меры со стороны государства, направленные на укрепление и защиту договорных отношений, возникающих в рамках государственного контракта.

Одной из фундаментальных идей института исполнения обязательств являются принципы надлежащего и реального исполнения обязательств. Именно на этих принципах основана модель обязательств, реализуемых в хозяйственной деятельности. Принципы реального и надлежащего исполнения обязательств тесно связаны между собой. Как невозможно представить надлежащее исполнение без реального исполнения, так невозможно и представить реальное исполнение обязательства без его надлежащего порядка.

В гражданско-правовой доктрине под реальным исполнением обязательств понимают совершение действий в натуре, то есть, передачи определенной контрактом вещи, совершение установленных действий.

Принцип реального исполнения обязательства предполагает, что кредитор получает удовлетворение своей потреб-

ности не только за счет совершения обязанной стороной действий (бездействия), но и получения результата указанных действий, выражающегося в получении товара, результата выполнения работы, оказания услуги, то есть того, ради чего стороны вступали в правоотношения, создавая для себя обязательства.

По мнению О. С. Иоффе, особенностью принципа реального исполнения обязательства является его двусторонне обязательный характер, проявляющийся в том, что не только в обязанности должника входит исполнить обязательство в натуре, но и обязанностью кредитора является приемка товара, работы или услуги, даже в том случае, если имело место нарушение обязательств со стороны должника [1, с. 60].

Исходя из содержания Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон 44-ФЗ), размещение заказа на поставки товаров, работ и услуг — процесс длительный и трудоемкий. Результатом этой деятельности является обеспечение товарами (работами, услугами), необходимыми для достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами, а также обеспечения органов государственной власти в целях выполнения ими своих функций и полномочий. Здесь необходимо понимать, что приобретаемые товары (работы, услуги) подчас имеют стратегически важный характер в таких областях, как медицина, правоохранительная деятельность, продовольственная безопасность государства.

Важной особенностью принципа реального исполнения обязательств по государственному контракту можно назвать дополняющие его правила Закона 44-ФЗ, касающиеся ответственности заказчиков за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд. Указанные правила означают, что заказчики должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Наличие публичного интереса в основании цели закупки предполагает получение результата в виде конкретного товара, работы, услуги. Как справед-



ливо отмечает Т. Р. Григорян, «...положение государственного заказчика обязывает его быть максимально заинтересованным в реальном исполнении обязательства» [2, с. 145]. Даже в тех случаях, когда любой из сторон государственного контракта принимается решение об одностороннем отказе от его исполнения, специальной нормой ст. 95 Закона 44-ФЗ предусмотрена обязанность отменить ранее принятое решение, если в течение десяти дней устранены недостатки, явившиеся основанием для принятия решения об отказе от исполнения государственного контракта; исключением является повторное нарушение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта, которые в соответствии с гражданским законодательством являются основанием для одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта.

Следует отметить, что в Законе 44-ФЗ существуют механизмы защиты интересов как заказчика, так и поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае неисполнения обязательств по контракту. Речь идет не только об имущественной ответственности, но и иных мерах публично-правового воздействия. В частности, неисполнение обязательств со стороны поставщика (подрядчика, исполнителя), помимо взыскания неустойки, предполагает включение информации о нем в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее — РНП); если обязательство не исполнено заказчиком, то, помимо имущественной ответственности, должностное лицо заказчика может быть привлечено к административной ответственности, например, за нарушение сроков оплаты по контракту.

В условиях политических и экономических санкций важным шагом в укреплении партнерских отношений между государством и частным сектором следует назвать поправки, принятые в отдельные акты Правительства Российской Федерации. В частности, в постановлении Правительства Российской Федерации от 04.07.2018 № 783 (в ред. от 23.03.2022) предусмотрено списание неустоек, начисленных поставщику (подрядчику, исполнителю) в случае, если обязательства не исполнены по причине введения политических или экономических санкций иностранными государствами, соверша-

ющими недружественные действия в отношении Российской Федерации. Кроме того, согласно постановлению Правительства РФ от 30.06.2021 № 1078 (в ред. от 21.03.2022), поставщик (подрядчик, исполнитель) не будет включен в РНП, если представит информацию и документы, подтверждающие, что исполнение контракта оказалось невозможным из-за санкций и (или) ограничительных мер.

Следует отметить, что указанные меры имеют временный (антикризисный) характер и призваны обеспечить не только государственно-частное партнерство в сфере закупок, но и поддержать бизнес в сложных экономических условиях. Однако, как представляется, это не в полной мере решает проблему реального исполнения обязательств по контракту. Выход из сложившейся ситуации видится во временном ослаблении ограничений и запретов, установленных Правительством Российской Федерации в отношении отдельных групп иностранных товаров (работ, услуг), закупаемых по государственным контрактам. В частности, по примеру «параллельного импорта» Правительство Российской Федерации может исключить из списка ряд товаров, в первую очередь, высокотехнологичные машины и оборудование, электронику, производство которых либо отсутствует на территории Евразийского экономического союза, либо еще недостаточно развито. Это, как представляется, даст возможность не только обеспечить государственные нужды, но и за счет конкурентной среды создаст благоприятную почву для дальнейшего развития производства этой продукции на территории Российской Федерации.

Основываясь на двусторонне обязательном характере принципа реального исполнения, можно заключить, что законодательство о контрактной системе во многом сохранило свойства двусторонности в указанном принципе, причем обязательность данного принципа обеспечивают не только нормы частного права в виде имущественных санкций, но и нормы публично-правового характера. Причем последние должны иметь не только карательную функцию, но и создавать условия, в которых реальное исполнение обязательств, образованных государственным контрактом, будет возможным.

Таким образом, принцип реального исполнения обязательств — самостоятельное требование, сущность которого заключается в совершении определенных действий. Значимость данного принципа продиктована публичными интересами, опосредованными интересами государственного заказчика, его реализация обеспечивается не только нормами частного, но и публичного права, побуждая стороны к исполнению своих обязательств в натуре.

#### **Литература**

1. Иоффе О. С. Обязательственное право. М.: Юридическая лит-ра, 1975. 880 с.
2. Григорян Т.Р. Договорные отношения государственного заказчика в контрактной системе в сфере закупок: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 215.

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРКИ СООБЩЕНИЯ О НЕЗАКОННОЙ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

***В. В. Шебуняева***

Публичное акционерное общество «Сбербанк»  
юрист  
sheba\_rulezzz@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена вопросам проведения проверки в порядке ст. 144 УПК РФ по сообщениям о преступлениях, предусмотренных ст. 172 УК РФ. Методологическую основу исследования составляют диалектический, логический, формально юридический методы. Нормативную основу исследования образуют Конституция РФ, уголовное и уголовно-процессуальное законодательство РФ, локальные нормативные акты, регулирующие вопросы проведения проверки на стадии возбуждения уголовного дела. Основное внимание автором уделено вопросам теоретического и прикладного характера, связанным с возбуждением уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 172 УК РФ. В статье анализируются особенности изъятия предметов и документов по данной категории преступлений, рассматриваются цели, задачи и способы изъятия, допустимые процессуальные действия. Рассматриваются вопросы допустимости доказательств, полученных на стадии возбуждения уголовного дела, их роль и значение в последующих стадиях уголовного судопроизводства. Дается оценка сложившимся теоретиче-

ским и практическим представлениям на вопрос о возможности производства обыска и выемки до возбуждения уголовного дела.

Ключевые слова: возбуждение уголовного дела, сообщение о преступлении, изъятие предметов документов, осмотр места происшествия, незаконная банковская деятельность, уголовное дело, преступление

Abstract. The article is devoted to the issues of conducting an inspection in accordance with Article 144 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation on reports of crimes under Article 172 of the Criminal Code of the Russian Federation. The methodological basis of the research is dialectical, logical, formal legal methods. The normative basis of the study is formed by the Constitution of the Russian Federation, the criminal and criminal procedure legislation of the Russian Federation, local regulations regulating the issues of conducting an audit at the stage of initiating a criminal case. The author focuses on theoretical and applied issues related to the initiation of criminal cases on crimes under Article 172 of the Criminal Code of the Russian Federation.

Key words: initiation of a criminal case, reporting a crime, seizure of items of documents, inspection of the scene, illegal banking activity, criminal case, crime

Стадия возбуждения уголовного дела призвана решить вопрос о наличии или отсутствии признаков состава преступления, определить способы совершенного преступления и квалифицировать деяние. Ее значение ярко продемонстрировано в расследовании преступлений, предусмотренных ст. 172 УК РФ, ведь для принятия решения в порядке ст. 145 УПК РФ, орган предварительного расследования должен проанализировать большой объем различной документации, в частности бухгалтерской и банковской, компьютерной информации, в ряде случаев привлечь аккредитованных экспертов для производства исследований.

Так, в ходе расследования уголовного дела, именно правильное, грамотное и полное установление обстоятельств совершенного деяния при проведении проверки в порядке ст. 144 УПК РФ, их надлежащая оценка будут способствовать и обеспечивать впоследствии производство расследования в верном нужном направлении.

Преступления в экономическом секторе, в данном случае незаконная банковская деятельность, в настоящее время являются наиболее актуальными [1], государственный аппарат усиливает прокурорский надзор с целью предупреждения

необоснованного возбуждения уголовных дел и уголовного преследования по преступлениям экономической направленности. Сложность состава преступления, предусмотренного ст. 172 УК РФ, заключается не только в необходимости наличия у органа предварительного расследования, обширных познаний в других областях права (банковского, гражданского, коммерческого, налогового, а порой и международного), изучения большого объема, например, бухгалтерской документации, необходимости привлечения лиц, обладающих специальными знаниями, но и в проверке, оценке законности оперативно-розыскной деятельности по данным сообщениям о преступлениях.

Внесенные в 2018 и 2021-м годах изменения [2, 3] относительно расширения круга возможных процессуальных действий на стадии возбуждения уголовного дела, особенностей изъятия электронных носителей информации и копирования с них информации при производстве следственных действий по преступлениям экономической направленности усилили актуальность данной работы. Даже не смотря на то, что данные изменения были внесены достаточно давно, вопрос остается не решенным, что прямо влияет на ход и результаты проведения проверки сообщения о преступлении.

Одним из открытых вопросов на стадии возбуждения уголовного дела по преступлениям, предусмотренным ст. 172 УК РФ, становится порядок изъятия предметов и документов на данной стадии. Отличительным элементом рассмотрения сообщений о преступлениях этой категории является необходимость изъятия, осмотра и анализа большого объема документации, которая хранится как в бумажном виде, так и на электронных носителях. Как правило, без наличия данной документации органу предварительного расследования сложно, а порой и невозможно принять законное решение. В собранных документах может быть информация о способе и механизме совершения преступления, о размере дохода, полученного в результате преступной деятельности, причастных лицах. Но данное изъятие всегда связано с ограничением прав физических, юридических лиц, трудностями в осуществлении предпринимательской деятельности, иногда даже

вынужденным приостановлением деятельности, в связи с чем представляется очень важным недопущение злоупотребления со стороны должностных лиц, проводящих доследственную проверку.

Законодатель в ч. 1 ст. 144 УПК РФ прямо закрепил полномочие по изъятию предметов и документов в порядке, установленном УПК РФ. Если отвлечься от стадии возбуждения уголовного дела, то уголовно-процессуальным законом предусматривается четыре следственных действия, при проведении которых возможно изъятие предметов и документов. К таковым в соответствии со ст. 177, 182–184 УПК РФ, относятся осмотр, обыск, выемка и личный обыск.

Целью обыска, выемки, личного обыска, безусловно, является изъятие, чего нельзя сказать об осмотре. Согласно УПК РФ целью осмотра является обнаружение следов преступления, их фиксация, а также выяснение других обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела. Однако, в соответствии с ч. 3 ст. 177 УПК РФ изъятие возможно в случае, если для производства осмотра требуется длительное время, то есть тут изъятие является скорее исключением из общего правила.

Производство осмотра места происшествия, документов, предметов и трупов возможно на стадии возбуждения уголовного дела, об этом прямо говорит ч. 2 ст. 176 УПК РФ, данное право также закреплено и в ч. 1 ст. 144 УПК РФ. Если учесть, что изъятие предметов и документов является частью осмотра, получается, что ч. 1 ст. 144 УПК РФ содержит в себе дублирование следственного действия на этой стадии, что противоречит принципу процессуальной экономии. К тому же, если говорить об изъятии предметов и документов в ходе проведения осмотра места происшествия, такое изъятие будет носить принудительный характер, что противоречит сущности проведения данного следственного действия и сближает его с обыском и выемкой. На практике такая фактическая схожесть и вовсе вызывает подмену обыска и выемки осмотром места происшествия, что является незаконным, исходя из толкования норм уголовно-процессуального законодательства. На этот счет также высказывался Конституционный суд РФ, отмечая, что изъятие предметов и документов, в соответствии с ч. 3

ст. 177 УПК РФ, «не может подменять собой процессуальные, в том числе следственные действия, для которых уголовно-процессуальным законом установлены специальная процедура и другие основания и условия проведения» [4].

Таким образом, нельзя говорить о том, что предусмотренное в ч. 1 ст. 144 УПК РФ изъятие предметов и документов может происходить при проведении осмотра места происшествия, однако данное действие все же указано в полномочиях при проверке сообщения о преступлении [5, с. 53], из чего следует, что для такого изъятия определен иной порядок, отличный от осмотра, а именно проведение таких следственных действий, как обыск и выемка.

На возможность проведения данных следственных действий на стадии возбуждения уголовного дела взгляды теоретиков и практиков разнятся. Одни категорически отрицают возможность их проведения при проверке сообщения о преступлении другие считают, что неточность в тексте ч. 1 ст. 144 УПК РФ — квалифицированное умолчание законодателя, позволяющее расширительно толковать нормы уголовно-процессуального закона и осуществлять проведение обыска и выемки до возбуждения уголовного дела [6, с. 38]. При этом многие действующие сотрудники органов предварительного расследования высказываются о, зачастую, реальной необходимости проведения данных следственных действий еще до возбуждения уголовного дела, ввиду невозможности получения предметов и документов другими способами.

Не только доктринальные исследования, но и практика не дает конкретных ответов на вопрос о возможности проведения обыска и выемки на стадии возбуждения уголовного дела. Высшие суды не затрагивают данный вопрос, ввиду чего практика сложилась небогатая [7–11].

Генеральной прокуратурой РФ в информационном письме от 20.08.2014 № 36-11-2014 «О недопустимости изъятия предметов и документов вне рамок следственных действий, предусмотренных до возбуждения уголовного дела» изложена позиция, согласно которой нельзя изымать предметы и документы на стадии возбуждения уголовного дела вне рамок

следственных действий, которые прямо поименованы в ч. 1 ст. 144 УПК РФ.

Однако, данная позиция практически не аргументирована, что вызывает определенные сомнения в ее обоснованности. Как представляется верным, с целью недопущения необоснованного изъятия предметов и документов при проверке сообщений о незаконной банковской деятельности, обыск и выемка на стадии возбуждения уголовного дела необходимы, поскольку они не просто не нарушают конституционных прав граждан, но и порядок, который установлен УПК РФ для их проведения, предусматривает даже большие гарантии, например, получение в некоторых случаях судебного решения на их проведение, и возможности для обжалования данных действий в случае нарушения прав граждан и организаций.

Важность правильного и законного изъятия необходимой информации на стадии возбуждения уголовного дела не может быть поставлена под сомнение, поскольку именно на основе ее анализа решается вопрос о возбуждении уголовного дела, все изъятое в последующем будет признано доказательствами, а, руководствуясь теорией «плодов отравленного дерева», при незаконном изъятии орган предварительного расследования может потерять невозполнимые впоследствии доказательства. Также изъятие в порядке, установленном УПК РФ, приведет к пресечению злоупотреблений со стороны правоохранительной системы, старающейся признать все, что ей необходимо, местом происхождения и изъять все, что возможно, при вынесении постановлений о производстве выемки и обыска, это будет сделать гораздо сложнее.

Из обозначенной выше проблемы вытекает следующая — особенности изъятия электронных носителей информации на стадии возбуждения уголовного дела по преступлениям экономической направленности, а именно переносятся ли особенности порядка такого изъятия на стадию возбуждения уголовного дела из стадии предварительного расследования.

Статья 164.1 УПК РФ, предусматривающая особенности изъятия электронных носителей информации и копирование с них информации при производстве следственных действий, в отличие от предыдущей редакции уголовно-процессуаль-



ного закона, которая предусматривала возможность изъятия электронных носителей информации только при обыске и выемке, закрепляет возможность их изъятия в ходе производства следственных действий, не конкретизируя их. В настоящее время при производстве по уголовным делам о незаконной банковской деятельности не допускается изъятие электронных носителей информации за исключением случаев, когда такие носители являются объектом уже назначенной судебной экспертизы, когда имеется судебное разрешение на их изъятие, а также когда на электронных носителях информации содержится информация, полномочиями на хранение и использование которой владелец электронного носителя информации не обладает, либо которая может быть использована для совершения новых преступлений, либо копирование которой, по заявлению специалиста, может повлечь за собой ее утрату или изменение». Но вопрос о том, распространяются ли данные ограничения только на стадию предварительного расследования остается открытым.

Как представляется верным, ограничения, указанные в ст. 164.1 УПК РФ, следует распространять и на стадию возбуждения уголовного дела, исходя из совокупного толкования с ч. 4.1 ст. 164 УПК РФ, перечисляющей преступления, предусмотренные уголовным законодательством, на которые распространяются данные ограничения. Несмотря на то, что целью проведения проверки в порядке ст. 144 УПК РФ не стоит квалификация совершенного деяния, все же в большинстве случаев уже на этой стадии удастся установить признаки конкретного преступления и определить его предварительную квалификацию, что позволяет даже на стадии возбуждения уголовного дела соблюсти ограничения, предусмотренные ч. 4.1 ст. 164 УПК РФ. К тому же, данная норма содержит и общий запрет на применение тех мер, которые могут привести к приостановлению законной деятельности юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, в том числе относя к таким мерам и незаконное изъятие электронных носителей информации. Кроме того, права граждан, а в данном случае индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, на стадии возбуждения уголовного дела не могут быть ограни-

чены в большей степени, чем при производстве расследования по уголовному делу [13, с. 7; 14, с. 23]. Можно было бы оспорить эту точку зрения, ссылаясь на невозможность объективного соблюдения таких ограничений на стадии возбуждения уголовного дела, однако УПК РФ не устанавливает запрета на получение судебного решения при проверке сообщения о преступлении, а на возможность проведения экспертизы еще до возбуждения дела прямо указывает ст. 144 УПК РФ.

Вышеназванные умозаключения позволяют повысить качество проведения проверки в порядке ст. 144 УПК РФ по сообщениям о преступлениях, предусмотренных ст. 172 УК РФ, эффективность производства процессуальных действий, а также уже на стадии возбуждения уголовного дела собрать необходимый объем материалов, в корне пресекая попытки органов предварительного расследования произвести необоснованное изъятие предметов и документов, электронных носителей информации, блокируя при этом законную предпринимательскую деятельность.

#### Литература

1. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/page/66>
2. О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 04.03.2013 № 23-ФЗ // СЗ РФ. 04.03.2019. 9. Ст. 875.
3. О внесении изменений в статьи 76.1 и 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 27.12.2018 № 533-ФЗ СЗ РФ. 31.12.2018. 53 (часть I). Ст. 8459.
4. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Брамма Виталия Викторовича и Навального Алексея Анатольевича на нарушение их конституционных прав пунктом 43 статьи 5, статьями 144 и 176 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного суда от 05.03.2014 № 518-О/2014.
5. Ларинков А. А., Шиплюк В. А. Уголовно-процессуальная проверка на стадии возбуждения уголовного дела: учеб. пособие. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. 160 с.
6. Каретников А. С., Каретников С. А. Следственные действия как способы проверки сообщения о преступлении // Законность. 2014. №7 (957). С. 37–42.
7. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Абрамовой Эрики Вячеславовны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 144 Уголовно-процессуального кодекса

- Российской Федерации: определение Конституционного суда от 22.12.2015 № 2885-0.
8. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Адыгея № 22-357/2015 от 30.06.2015 по делу № 22-357/2015 [электронный ресурс] // Портал судебных и нормативных актов РФ. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 19.04.2022).
  9. Апелляционное определение Нижегородского областного суда № 22-4277/2016 от 29.08.2016 по делу № 22-4277/2016 [электронный ресурс] // Портал судебных и нормативных актов РФ. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 18.04.2022).
  10. Апелляционное определение Ульяновского областного суда № 22-2032/2016 от 28.09.2016 по делу № 22-2032/2016 [электронный ресурс] // Портал судебных и нормативных актов РФ. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 16.04.2022).
  11. Апелляционное определение Воронежского областного суда № 22-849/2015 от 21.05.2015 по делу № 22-849/2015 [электронный ресурс] // Портал судебных и нормативных актов РФ. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 17.04.2022).
  12. Шадрин В. С. Новые возможности уголовно-процессуальной проверки в стадии возбуждения уголовного дела, их истоки и последствия // Вестн. академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 6 (44). С. 62–66.
  13. Варнавский Д. А. Способы проверки сообщения о преступлении // Российский следователь. 2017. № 13. С. 7–9.
  14. Данилова Н. А., Николаева Т. Г. К вопросу о допустимости принуждения на стадии возбуждения уголовного дела // Изв. Иркут. гос. экон. академии. 2014. № 6. С. 21–26.

## **ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О РЕКЛАМЕ»: ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИЗМЕНЕНИЙ**

*С. С. Шишимбаева*

Института законодательства и правовой информации  
Республики Казахстан  
ведущий научный сотрудник Отдела анализа эффективности  
законодательства  
кандидат юридических наук  
[shishimbaeva@bk.ru](mailto:shishimbaeva@bk.ru)

Аннотация. В статье дается анализ Закона Республики Казахстан «О рекламе».

Цель исследования заключается в даче предложений и рекомендаций для совершенствования Закона Республики Казахстан «О рекламе».

Для этого использованы сравнительный, формально-юридический методы, метод структурного анализа и проблемно-теоретический прием исследования.

Ключевые слова: реклама; средство массовой информации; игровой бизнес; наружная (визуальная) реклама

Abstract. The article analyzes the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan «On advertising».

The purpose of the study is to provide suggestions and recommendations for improving the Law of the Republic of Kazakhstan « On advertising ».

For this purpose, comparative, formal-legal methods, the method of structural analysis and the problem-theoretical method of research were used.

Key words: advertising; mass media; gambling; outdoor (visual) advertising

Закон «О рекламе» в Республике Казахстан принят 19 декабря 2003 года. Последние поправки вносили в прошлом году. В тоже время проведенный нами анализ данного Закона позволяет сделать вывод о том, что его нормы необходимо актуализировать, а некоторые и вовсе приводить в соответствие с законодательством Республики Казахстан.

Чтобы не быть голословными, предлагаем вашему вниманию предложения по улучшению содержания Закона «О рекламе».

1. Законодательством Республики Казахстан установлено, что заведомо ложной является реклама, с помощью которой рекламодатель (рекламопроизводитель, рекламораспространитель) умышленно вводит в заблуждение потребителя рекламы (пункт 4 статьи 7 Закона «О рекламе»).

Масса случаев, когда на собственных страничках социальных сетей пользователи размещают рекламу, содержание которой не позволяет трактовать однозначно и вызывает при этом двусмысленное толкование.

Согласно подпунктам 4) и 5) статьи 1 Закона о СМИ интернет-ресурс отнесен к средствам массовой информации, а информация, размещенная на нем, является продукцией средства массовой информации.

Подпункт 4) статьи 1 Закона «О СМИ» определяет средство массовой информации как периодическое печатное издание, теле-, радиоканал, кинодокументалистика, аудиовизуаль-

ная запись и иная форма периодического или непрерывного публичного распространения массовой информации, включая интернет-ресурсы.

К примеру, весной 2021 года алматинец предлагал списать штрафы «Сергек», разместив объявление на своей странице в социальной сети Instagram (скрин прилагается).



Как указывалось в содержании данной новости на сайте zakon.kz физическое лицо является адвокатом, мужчина пояснил, что путем размещения такой «многозначной» рекламы, он всего на всего хотел заинтересовать клиентов.

В соответствии с подпунктом 1-2) статьи 3 Закона реклама — информация, распространяемая и (или) размещаемая в любой форме с помощью любых средств, предназначенная для неопределенного круга лиц и призванная формировать или поддерживать интерес к физическому или юридическому лицу, товарам, товарным знакам, работам, услугам и способствовать их реализации.

В тоже время пункт 2 статьи 2 Закона гласит: «Настоящий Закон не распространяется на объявления физических лиц, в том числе в средствах массовой информации, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, а также на политическую агитацию и пропаганду, осуществ-

вляемые в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.».

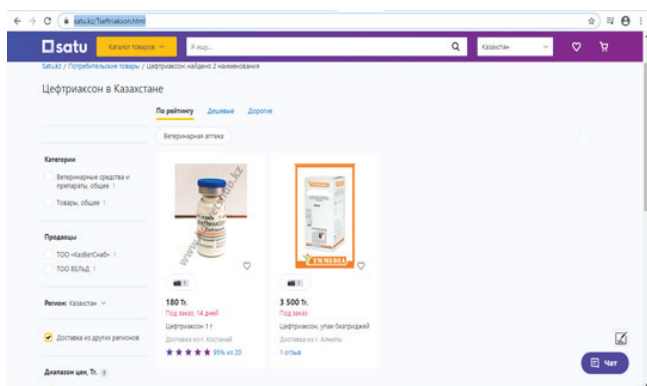
При этом юридическая помощь, оказываемая адвокатами в рамках осуществляемой ими адвокатской деятельности, не является предпринимательской деятельностью (пункт 3 статьи 31 Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи»).

К тому же, адвокату запрещается состоять на государственной службе и заниматься предпринимательской деятельностью (пункт 11 статьи 33 Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи»).

Таким образом, данная информация не подлежит к понятию реклама.

При этом содержание такой информации умышленно вводит в заблуждение потребителя, будоражит общественность и создает общественный резонанс. Однако действие данного Закона не распространяется на него и соответственно привлечь адвоката невозможно. Полагаем необходимым в целях неотвратимости наказания предусмотреть исключение в анализируемом Законе для подобного рода информации, включив ее в разряд заведомо ложной рекламы. Для этого необходимо пересмотреть понятие «реклама».

Приведем следующий пример. Во время карантина и в период борьбы с коронавирусом частные лица публиковали объявления о продаже лекарственных средств, не имея соответствующую лицензию (скрины прилагаются).



Помимо этого, посредством реализации лекарственных средств на фоне пандемии коронавируса отдельные лица дестабилизировали обстановку и наносили материальный ущерб населению, скупая лекарственные средства в больших объемах для дальнейшей спекулятивной перепродажи по необоснованно завышенным ценам.

Согласно пункту 2 статьи 233 Кодекса Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» розничная реализация лекарственных средств и медицинских изделий осуществляется субъектами в сфере обращения лекарственных средств и медицинских изделий, получившими соответствующую лицензию на розничную реализацию в аптеках, аптечных пунктах, передвижных аптечных пунктах либо уведомившими о начале деятельности через магазины оптики и медицинских изделий в порядке, установленном Законом Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях».

В соответствии с пунктом 4 статьи 2 Закона Республики Казахстан «О средствах массовой информации» (далее — Закон о СМИ) запрещается использование средств массовой информации в целях совершения уголовных и административных правонарушений.

Согласно подпунктам 4) и 5) статьи 1 Закона о СМИ интернет-ресурс отнесен к средствам массовой информации, а информация, размещенная на нем, является продукцией средства массовой информации.

Таким образом, все рекламные сайты (olx, satu, localmart) являются средствами массовой информации. Однако опять согласно пункту 2 статьи 2 Закона его нормы не распространяются на объявления физических лиц, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности.

Таким образом, в подобных случаях ответственность за такую рекламу не наступает.

В связи с вышеизложенным, предлагаем пункт 2 статьи 2 Закона изложить в следующей редакции: «Настоящий Закон не распространяется на объявления физических лиц, в том числе в средствах массовой информации, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, за исклю-

чением случаев, когда реклама, в которой допущенные нарушения требований к ее содержанию, времени, месту и способу распространения, размещения, установленных законодательством Республики Казахстан, могут подорвать доверие, уменьшение репутации конкурента, его товаров, работ и услуг либо дискредитировать деятельность государственного органа, а также на политическую агитацию и пропаганду, осуществляемые в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.».

2. Законом Республики Казахстан от 2 июля 2020 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам игорного бизнеса» внесено дополнение в Закон Республики Казахстан от 5 июля 2004 года «О связи», расширяющее перечень оснований, предусмотренных в пункте 1 статьи 41-1.

Так, в случаях распространения информации, содержащей рекламу электронного казино, интернет-казино, а также рекламу азартных игр и (или) пари, организуемых и проводимых лицом, не имеющим права заниматься деятельностью в сфере игорного бизнеса в Республике Казахстан, Генеральный Прокурор Республики Казахстан или его заместители вносят в органы национальной безопасности Республики Казахстан представление о принятии мер по временному приостановлению работы сетей и (или) средств связи, оказания услуг связи либо вносят в уполномоченный орган в области информации представление об устранении нарушений законности с требованием о принятии мер по временному приостановлению доступа к интернет-ресурсам и (или) размещенной на них информации.

В соответствии с подпунктом 3) статьи 1 Закона Республики Казахстан «Об игорном бизнесе» (далее — Закон об игорном бизнесе) букмекерская контора — организатор игорного бизнеса, заключающий пари с участниками.

При этом, пунктом 2 статьи 9 Закона об игорном бизнесе деятельность в сфере пари осуществляется на основании лицензии, выдаваемой заявителю на деятельность букмекерской конторы либо тотализатора сроком на десять лет.



Вместе с тем, пунктом 4 статьи 6 Закона Республики Казахстан «О рекламе» установлено, что если деятельность, осуществляемая рекламодателем, подлежит лицензированию, то при рекламе соответствующего товара (работ, услуг), а также при рекламе самого рекламодателя необходимо указывать номер лицензии и наименование органа, выдавшего лицензию, кроме рекламы на радио.

Согласно пункту 5-1 статьи 6 Закона запрещается реклама электронного казино и интернет-казино. В тоже время отраслевой Закон вообще не упоминает и не регулирует запрет рекламы азартных игр и (или) пари, организуемых и проводимых лицом, не имеющим права заниматься деятельностью в сфере игорного бизнеса в Республике Казахстан, соответственно не корреспондирует с Законом «О связи». В данном случае отсутствует норма материального права, что недопустимо.

В связи с этим, полагаем необходимым изложить пункт 5-1 статьи 6 Закона в следующей редакции: «Запрещается реклама электронного казино и интернет-казино, а также реклама азартных игр и (или) пари, организуемых и проводимых лицом, не имеющим права заниматься деятельностью в сфере игорного бизнеса в Республике Казахстан».

3. С развитием информационных технологий развивается и форма рекламы на интернет-ресурсах. На сегодняшний день законодательно не закреплены понятие тизерная, таргетированная (контекстная) реклама. Отсутствие правового регулирования создает основу для нарушения принципа неотвратимости наказания, избежания налоговых начислений и нарушения отраслевого законодательства Республики Казахстан.

Такие виды реклам распространяются на всей территории Республики Казахстан и доступны для всех пользователей сети Интернет, в том числе, несовершеннолетних детей. Размещение данных материалов может вызвать негативный общественный резонанс.

Подпунктами 3) и 6) статьи 16 Закона Республики Казахстан «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», установлено, что к запрещенной для

детей информации относится информация, содержащая специальный сексуально-эротический характер, а также распространение которой среди детей запрещено иными законами Республики Казахстан.

Так, в соответствии с пунктом 3 статьи 34 Закона Республики Казахстан «О правах ребенка в Республике Казахстан» использование средств массовой информации, распространяющих порнографию, оказывающих вредное воздействие на детей и способствующих совершению правонарушений преследуется по закону, и их распространение запрещено.

Кроме того, согласно пункту 1 статьи 39 Закона Республики Казахстан «О правах ребенка в Республике Казахстан» запрещается осуществлять для детей показ, продажу, дарение, размножение, прокат и распространение игрушек и информационной продукции, порнографию, причиняющих вред здоровью и развитию детей, а также иным образом наносящих ущерб духовному и нравственному развитию ребенка.

Так, на интернет-ресурсе [exclusive.kz](http://exclusive.kz) была опубликована реклама, содержащая рекламу полиактивного биогенного комплекса «Уротрин» с переходом на сайт содержащего изображения порнографии (скрин приложен).

Пример № 1



Пример № 2 (размещение таргетированной рекламы с целью распространения наркотических средств)



Таким образом, необходимо законодательно закрепить понятия тизерная, таргетированная (контекстная) реклама и выстроить новый подход в определении недобросовестной рекламы.

4. На сегодняшний день есть несколько правовых вопросов, касающихся наружной (визуальной) рекламы. Так, согласно пунктам 1 и 1-1 статьи 11 Закона размещение наружной (визуальной) рекламы осуществляется путем отображения и нанесения рекламных изображений и (или) информации на объектах наружной (визуальной) рекламы, в том числе размещаемых на внешних сторонах зданий (сооружений).

Размещение объектов наружной (визуальной) рекламы, в том числе указателей, осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Республики Казахстан, законодательством Республики Казахстан об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, автомобильных дорогах и о дорожном движении.

Объекты наружной (визуальной) рекламы должны соответствовать национальным стандартам.

1-1. К наружной (визуальной) рекламе не относятся:

1) вывеска;

2) информация о режиме работы;

3) афиши культурных, спортивных и спортивно-массовых мероприятий, размещаемые в специально отведенных местах;

4) индивидуализация технических средств обслуживания и транспортных средств;

5) информация о видах нефтепродуктов, ценах на нефтепродукты, наименовании и логотипе продавца, размещаемая при въезде на автозаправочные станции;

6) информация (сведения) о культурных ценностях и (или) об объектах историко-культурного наследия, в том числе о памятниках истории и культуры;

7) информация, содержащая сведения о курсах покупки и (или) продажи наличной иностранной валюты за тенге, размещаемая возле обменных пунктов;

8) внутреннее оформление витрин и окон для внешнего визуального восприятия следующего характера:

товарная продукция, размещаемая внутри помещений;

виды оказываемых услуг;

средства индивидуализации;

декоративное и праздничное оформление.

Исходя из буквального толкования данных норм, можно сделать вывод о том, что не совсем корректная фильтрация отнесения информации, не подпадающей под наружную рекламу, может являться способом ухода от налоговых платежей.

К примеру, вывеска «маникюр 2000 тенге» на окне балкона жилого дома не относится к рекламе, хотя и может нарушать

архитектурный облик здания и негативно может сказаться на внешнем виде сооружения.

Однако такое же содержание рекламы с использованием объекта наружной (визуальной) рекламы, к примеру, на баннере, на том же балконе жилого дома теоретически (согласно букве закона) является рекламой.

Такое нечеткое, расплывчатое понимание понятия наружной (визуальной) рекламы дает основание не только для коррупционной составляющей, но и в целом неверной трактовки как правоприменителями, так и рядовыми гражданами.

Кроме того, считаем, что действующие на сегодняшний день Правила размещения объектов наружной (визуальной) рекламы на открытом пространстве за пределами помещений в населенных пунктах, утвержденные Приказом Министра индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан от 18 апреля 2019 года № 233, не раскрывают полностью процедуру размещения такой рекламы. Так, глава 1 Правил полностью дублирует нормы анализируемого Закона, а глава 2 называется «Порядок размещения объектов наружной (визуальной) рекламы на открытом пространстве за пределами помещений в населенных пунктах», состоит из 5 пунктов, которые либо отсылают на другие правила (п. 8) либо требования и лишь первый пункт включает этапы, однако не раскрывает их содержание, сроки и т. д.

5. Согласно подпункту 5) статьи 3 Закона рекламодатель — физическое или юридическое лицо, осуществляющее распространение и размещение рекламной информации путем предоставления и (или) использования имущества, в том числе технических средств телерадиовещания и иными способами.

При этом, технические средства телерадиовещания — совокупность радиоэлектронных средств и приемо-передающих технических устройств, обеспечивающих производство, формирование, распространение и (или) прием теле-, радиоканалов и теле-, радиoproграмм (подпункт 21) статьи 1 Закона «О телерадиовещании»).

В тоже время Закон «О телерадиовещании» применяет понятие технические средства телекоммуникаций, под кото-

рыми подразумеваются технические устройства, позволяющие формировать, принимать, обрабатывать и передавать теле-, радиосигналы (подпункт 22) статьи 1 Закона «О телерадиовещании»).

И, кроме того, Закон «О телерадиовещании» определяет трансляцию как первичное распространение сигнала теле-, радиоканалов с использованием технических средств телекоммуникаций и в сетях телекоммуникаций.

В связи с вышеизложенным, а также с учетом того, что реклама транслируется не только через технические средства телерадиовещания, но также через интернет-ресурсы и объекты наружной (визуальной) рекламы, предлагаем подпункт 5) статьи 3 Закона изложить в следующей редакции: *«рекламораспространитель — физическое или юридическое лицо, осуществляющее распространение и размещение рекламной информации путем предоставления и (или) использования имущества, в том числе технических средств телекоммуникаций и в сетях телекоммуникаций, а также иными способами.»*

*В целом, необходимо актуализировать нормы Закона с учетом международного опыта по вопросу регулирования рекламы в интернете.*

*Справочно.*

Украина

В соответствии со статьей 1 Закона Украины «О рекламе» (далее — Закон), рекламой является информация о лице или товаре, распространенная в любой форме и любым способом, которая предназначена для формирования или поддержки осведомленности потребителей рекламы и их интереса относительно лица или товара<sup>1</sup>.

В соответствии с Законом, реклама может распространяться с помощью любых средств. Одним из таких средств и является Интернет как сеть электросвязи общего пользования, и реклама, предназначенная для неопределенного круга лиц, будет направлена на пользователей глобальной сети, которые могут узнать информацию о физическом или юридическом лице, его товарах, идеях и начинаниях.

---

<sup>1</sup> <https://geography.agency/zakon-ukrainy-o-reklame>

Таким образом, реклама, размещенная в сети Интернет, полностью подпадает под действие рекламного законодательства Украины в целом и Закона Украины «О рекламе» в частности<sup>1</sup>.

Ограничения, предусмотренные для рекламы в Интернете

Необходимо отметить, что, несмотря на отсутствие четкой регламентации размещения рекламы в Интернете, общие требования к рекламе, закрепленные во втором разделе Закона, также распространяются и на интернет-рекламу. Так, в рекламе, которая размещается в сети Интернет, запрещено:

распространять информацию относительно продукции, производство или реализация которой запрещены законодательством Украины;

размещать утверждения, которые являются дискриминационными по признакам происхождения человека, его социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, политических взглядов, отношения к религии, по языковым признакам, роду и характеру занятий, месту проживания, а также таким, которые дискредитируют товары других лиц;

подавать сведения или призывать к действиям, которые могут повлечь нарушение законодательства, наносят или могут нанести вред здоровью или жизни людей и/или окружающей среде, а также побуждают к пренебрежению средствами безопасности;

использовать средства и технологии, которые действуют на подсознание потребителей рекламы;

использовать дискриминационные утверждения относительно лиц, которые не пользуются рекламируемым товаром;

использовать или имитировать изображение Государственного Герба Украины, Государственного Флага Украины, звучание Государственного Гимна Украины, изображение государственных символов других государств и международных организаций, а также официальные названия органов государственной власти Украины, кроме случаев, предусмотренных законом;

---

<sup>1</sup> <https://pravo.ua/articles/pravovoe-regulirovanie-reklamy-v-internete-i-perspektivy-razvitiya/>

рекламировать товары, которые подлежат обязательной сертификации, или производство или реализация которых требует наличия специального разрешения, лицензии, в случае отсутствия соответствующего сертификата;

помещать изображение физического лица или использовать его имя без согласия этого лица;

имитировать или копировать текст, изображение, музыкальные или звуковые эффекты, которые применяются в рекламе других товаров, если другое не предусмотрено законами Украины в сфере интеллектуальной собственности и т. д.

Кроме того, в сети Интернет запрещена недобросовестная реклама, т. е. такая реклама, которая вследствие неточности, недостоверности, двусмысленности, преувеличения, умолчания, нарушения требований относительно времени, места и способа распространения и других требований, предусмотренных законодательством Украины, вводит или может ввести в заблуждение потребителей рекламы, а также нанести ущерб лицам и государству.

Следует отметить, что Закон содержит ряд положений, которые определяют особенности рекламы закрепленных тем или иным способом или же рекламы отдельных товаров. Так, статья 13 Закона определяет особенности рекламы на телевидении и радио, статья 14 — особенности рекламы в печатных средствах массовой информации, статья 15 — рекламы с использованием телефонной и документальной электросвязи.

В то же время никаких четких ограничений для рекламы, размещенной в Интернете, в Законе не указано.

В украинском законодательстве также имеется норма, которая запрещает рассылку спама, а также Верховной Радой Украины рассматривается вопрос о внедрении штрафов за такую деятельность.

Так, в Постановлении Кабинета Министров Украины от 11 апреля 2012 года № 295 «Об утверждении Правил предоставления и получения телекоммуникационных услуг» указано, что спам — электронные, текстовые и/или мультимедийные сообщения, которые без предварительного согласия (заказа) абонента, оператора, провайдера умышленно и/или



массово направляются на их адреса электронной почты или конечное оборудование, кроме сообщений оператора, провайдера по предоставлению телекоммуникационных услуг или органов государственной власти в случаях, предусмотренных законодательством.

В июне 2020 года Верховная Рада Украины приняла за основу законопроект № 3014 об электронных коммуникациях, который помимо прочего предусматривает штраф за рассылку спама.

В статье 148 законопроекта говорится, что рассылка спама или коммерческих электронных сообщений грозит штрафом в размере от 100 до 200 необлагаемых минимумов доходов граждан, то есть от 1700 до 3400 грн.

Согласно документу, «спам — это сообщения, которые рассылаются абонентам без их согласия». Однако не считаются спамом сообщения поставщиков коммуникационных услуг, которые касаются их работы, а также сообщения органов государственной власти или местного самоуправления по вопросам, относящимся к их полномочиям.

1 декабря т. г. Рада отправила на доработку закон об электронных коммуникациях с предложениями Зеленского<sup>1</sup>.

#### Кыргызстан

Законом Кыргызской Республики «О рекламе» от 24 декабря 1998 года определено: «Реклама — информация (рекламная информация), распространяемая в любой форме, с помощью любых средств о физических или юридических лицах, товарах, идеях и начинаниях, которая предназначена для неопределенного круга лиц, призвана формировать и поддерживать интерес к этим физическим и юридическим лицам, товарам, идеям и начинаниям, а также способствовать реализации товаров, идей и начинаний».

Пункт 9 статьи 5 главы 2 данного Закона гласит: «Запрещается несанкционированная рассылка рекламы (спам) по Интернету, мобильным телефонам и факсам»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://tech.liga.net/all/novosti/rada-otpravila-na-dorabotku-zakon-ob-elektronnyh-kommunikatsiyah-s-predlozheniyami-zelenskogo>

<sup>2</sup> <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/162/210?cl=ru-ru>

## Великобритания

Отсутствует единый или базовый закон о рекламе. Однако каждый из нормативных правовых актов, касающихся промышленности и торговой деятельности, имеет статьи, связанные с рекламой и стимулированием продаж. Английские законы защиты прав потребителей являются одними из самых жестких в мире. Для того чтобы облегчить жизнь рекламодателям, агентствам, владельцам средств массовой информации и потребителям при решении спорных вопросов, Комитетом по рекламной практике (Committee of Advertising Practice) был создан кодекс, который объединял все части рекламного законодательства (Британский кодекс рекламы, стимулирования сбыта и прямого маркетинга (BCASP)).

BCASP представляет собой свод правил, которыми должно регулироваться производство большей части рекламы. Контроль за соблюдением этих норм осуществляет Комитет рекламных стандартов (Advertising Standards Authority). Правила BCASP применимы в отношении:

- рекламных объявлений в газетах, журналах, брошюрах, листовках, циркулярных письмах, каталогах, а также в других печатных публикациях и сообщениях, передаваемых по факсу и электронной почте;
- рекламных объявлений, расположенных на постерах (плакатах);
- кино- и видеорекламы;
- рекламы в электронных СМИ (в Интернете, компьютерных играх);
- служб, поставляющих информацию в визуальном формате (viewdata services);
- списков почтовой рассылки (за исключением рекламы промышленных и деловых товаров и услуг, рассчитанной на представителей делового мира);
- мероприятий по продвижению продаж;
- рекламных мероприятий по продвижению товаров и услуг.

Основные принципы Кодекса устанавливают, что рекламные объявления должны быть законными, этичными, чест-

ными и правдивыми, соответствовать принципам свободной конкуренции, а рекламодатели — нести ответственность перед потребителями и обществом.

В отношении лиц, занимающихся рекламой, он устанавливает нормы профессионального поведения, а широкой публике дает ясное указание на самоограничения, установленные теми, кто пользуется рекламой или работает в ней. Его положения служат основой для разрешения споров, возникающих в случае столкновения интересов внутри рекламной отрасли или между рекламодателями и широкой публикой<sup>1</sup>.

Дания

Данная сфера имеет специальный режим регулирования. Как следует из абз. 1 § 9 Закона об электронной коммерции, а также ряда положений об электронной торговле Закона об информационных услугах, все коммерческие коммуникации, распространяемые по информационным каналам должны быть разработаны и представлены, чтобы было понятно, что они являются коммерческими.

Интернет широко используется в корпоративном маркетинге. Это среда, которая обеспечивает возможности для более активного и творческого маркетинга по сравнению с другими средствами массовой информации. Использование движущихся изображений и звука, интерактивность предполагает более интенсивное и непосредственное воздействие на пользователей, в результате чего граница между информацией и рекламой размывается.

Реклама в Интернет должна четко содержать указание от имени кого она транслируется.

Специальные правила содержатся и в отношении рекламы в сети Интернет для детей и подростков. Современный датский законодатель указывает на необходимость особой бдительности при распространении рекламы для детей и подростков (§ 8 Закона о маркетинговой деятельности), в частности, интерактивные СМИ, ориентированные на детей и молодежь, не должны допускать никаких всплывающих баннеров и других рекламных объявлений, которые могли бы быть истол-

---

<sup>1</sup> <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=5675>

кованы молодым пользователем как информация от игры или администратора чата<sup>1</sup>.

В Дании Интернет-реклама в основном регулируется датским Управлением коммерческой деятельности. Кроме того, существует несколько саморегулируемых систем, таких как [mincookies.org](http://mincookies.org), занимающихся вопросами регулирования и согласия на использование идентификационных файлов<sup>2</sup>.

Россия

Реклама в сети Интернет подпадает под закон о рекламе.

Основные требования к рекламе

Это означает, что реклама в Сети должна подчиняться общим требованиям к рекламе (специальных налагаемых правил для рекламы во Всемирной паутине не предусмотрено). Они содержатся в ст. 5 вышеназванного закона.

Список длинный, но ключевое требование следующее:

*«реклама должна быть добросовестной и достоверной». Чтобы усилить восприятие данного указания, следом законодатели прописали еще одно, но уже запрещающего характера: «Недобросовестная реклама и недостоверная реклама не допускаются».*

То есть мало того, что это в буквальном смысле первоочередное требование к рекламе (п. 1 названной статьи), законодатель акцентирует на нем особое внимание. И не зря. Как показывает практика, Федеральная антимонопольная служба чаще всего находит и наказывает именно за рекламу, нарушающую это базовое требование. О том, что считается недобросовестной и недостоверной рекламой, в законе написано далее — в ч. 2 и 3 той же статьи.

Еще ниже прописаны другие требования, более или менее очевидные, например:

---

<sup>1</sup> [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiCytSHvb3tAhXykIsKHcuCCZ0QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fmedialaw.asia%2Ffiles%2F\\_%25D1%2581%25D1%2582%25D0%25B0%25D1%2582%25D1%258C%25D1%258F\\_%25D0%25A1%25D0%25BA%25D1%2580%25D1%258B%25D1%2582%25D0%25B0%25D1%258F%2520%25D1%2580%25D0%25B5%25D0%25BA%25D0%25BB%25D0%25B0%25D0%25BC%25D0%25B0%2520%25D0%25B2%2520%25D0%2594%25D0%25B0%25D0%25BD%25D0%25B8%25D0%25B8.doc&usq=AOvVaw2bjKp5r8UU1f-lrUQdvvws](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiCytSHvb3tAhXykIsKHcuCCZ0QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fmedialaw.asia%2Ffiles%2F_%25D1%2581%25D1%2582%25D0%25B0%25D1%2582%25D1%258C%25D1%258F_%25D0%25A1%25D0%25BA%25D1%2580%25D1%258B%25D1%2582%25D0%25B0%25D1%258F%2520%25D1%2580%25D0%25B5%25D0%25BA%25D0%25BB%25D0%25B0%25D0%25BC%25D0%25B0%2520%25D0%25B2%2520%25D0%2594%25D0%25B0%25D0%25BD%25D0%25B8%25D0%25B8.doc&usq=AOvVaw2bjKp5r8UU1f-lrUQdvvws)

<sup>2</sup> <http://akar.tendence.ru/projects/regulation/default.aspx>

- реклама не должна побуждать к совершению противоправных действий (ч. 4);
- в рекламе не допускается использование иностранных слов и выражений (ч. 5);
- в рекламе не должны содержаться бранные слова, непристойные и оскорбительные образы (ч. 6);
- реклама не может быть выпущена без части существенной информации о рекламируемом товаре (ч. 7).

Это основные общие требования.

Что нельзя рекламировать

Помимо этого, согласно тому же закону нельзя рекламировать, например:

- товары, производство и реализация которых запрещены;
- наркотические средства и психотропные вещества;
- взрывчатые вещества и материалы, за исключением пиротехники;
- табак, табачную продукцию, табачные изделия и курительные принадлежности;
- алкогольную продукцию (нельзя именно в Интернете, а также еще в ряде источников);
- товары, не прошедшие необходимую госрегистрацию или сертификацию;
- товары, на производство или реализацию которых требуется получение лицензии в случае ее отсутствия;
- информационную продукцию без указания возрастной категории (6+, 10+, 12+ и т. д.)<sup>1</sup>.

В соответствии с пунктом 40 Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2019 году, утвержденным приказом ФАС России от 18.04.2019 № 477/19, ФАС России направило разъяснение по вопросу размещения (распространения) рекламы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Антимонопольный орган разъяснил некоторые вопросы, связанные с рекламой в интернете, разъяснил, в каких случаях на сайтах нужно ставить возрастную маркировку, можно

---

<sup>1</sup> <https://www.v2b.ru/articles/reklama-v-internete-chto-mozhno-a-chto-nelzya/>

ли рекламировать в интернете алкогольные напитки и кого она обычно привлекает к административной ответственности за рекламу, размещенную на сайтах. Также указал перечень информации, которая не является рекламой, а также случаи, когда такая информация может попасть под требования рекламного законодательства.

Например, не подпадает под понятие рекламы информация, размещенная в справочно-каталожных изданиях, содержащая одинаковый набор сведений об организациях или товарах (услугах), и сгруппированная по определенным рубрикам, такая информация носит справочно-информационный характер, поскольку направлена на извещение потребителей информации о перечне существующих хозяйствующих субъектов, а также обозначение осуществляемого им вида деятельности, или о перечне предлагаемых товаров, услуг. Так, не относятся к рекламе однотипные сведения о предлагаемых товарах (услугах), наполняющие различные рубрики, размещаемые на сайтах объявлений, например, [www. Avito . ru](http://www.Avito.ru) , [www . cian.ru](http://www.cian.ru) , и других. Сведения о товарах (услугах), размещаемых на таких сайтах, предназначены для информирования посетителей сайта о возможности и условиях их приобретения и не направлены на формирование и поддержание интереса к конкретному юридическому лицу и его товару, соответственно, на такую информацию положения Федерального закона «О рекламе» не распространяются.

По мнению специалистов ФАС России, не является рекламой информация о производимых или реализуемых товарах (оказываемых услугах), размещенная на сайте производителя или продавца данных товаров (лица, оказывающего данные услуги), если указанные сведения предназначены для информирования посетителей сайта об ассортименте товаров (услуг), правилах пользования, а также непосредственно о продавце, производителе товара или лице, оказывающем услуги и т. п., следовательно, на такую информацию положения Федерального закона «О рекламе» не распространяются<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://n-novgorod.fas.gov.ru/node/17627>

6. В соответствии с подпунктом 6) статьи 3 Закона потребители рекламы — неопределенный круг физических и (или) юридических лиц, которым предназначена реклама.

Полагаем, что данную дефиницию необходимо видоизменить с учетом того, что маркетинг рекламы распространяется не только лиц, которым предназначена та или иная реклама, но в целом на всех лиц, тем или иным образом, воспринимающих рекламу и изложить в следующей редакции:

*«потребители рекламы — неопределенный круг физических и (или) юридических лиц».*

7. На практике многие субъекты предпринимательства после получения лицензии на розничную реализацию, к примеру, алкогольной продукции сотрудничают с онлайн-площадками по модели маркетплейса.

Модель маркетплейса работает следующим образом: субъект предпринимательства размещает на интернет-ресурсе партнера информацию о своей продукции, а также использует логистические возможности партнера по доставке продукции. Непосредственным владельцем и продавцом товара является субъект предпринимательства, клиент производит оплату за товар напрямую субъекту предпринимательства, который, в свою очередь, предоставляет товар в его распоряжение в своем торговом зале. Одновременно с этим клиент дает поручение третьему лицу (курьеру партнера) забрать товар и доставить ему.

В последнее время участились вопросы относительно правомочности участия субъектов предпринимательства с онлайн-площадками, а именно в части правомочности реализации алкогольной продукции с использованием интернет-площадок по модели маркетплейса.

На сегодня имеется общий запрет рекламы этилового спирта и алкогольной продукции, продукции, имитирующей алкогольные напитки (подпункт 1) пункта 1 статьи 13 Закона).

Законодательством также запрещается реклама товаров (работ, услуг) с использованием элементов товарного знака и (или) названия, известного как наименование алкогольной продукции, продукции, имитирующей алкогольные напитки, табака и табачного изделия, в том числе изделий с нагрева-

емым табаком, табака для кальяна, кальянной смеси, систем для нагрева табака, электронных систем потребления и жидкостей для них, которые прямо или косвенно предлагают алкогольную продукцию, продукцию, имитирующую алкогольные напитки, табак и табачное изделие, *за исключением рекламы товарного знака и (или) наименования вина, произведенного на территории Республики Казахстан*, согласно пункта 1-1 статьи 13 Закона.

В соответствии с требованиями статьи 14-2 настоящего Закона реклама товарного знака и (или) наименования вина, произведенного на территории Республики Казахстан, разрешается только на отечественных телеканалах и в периодических печатных изданиях, соответственно требования данной статьи не распространяются на интернет-ресурсы.

В этой связи, для интернет-ресурсов в соответствии с подпунктами 1) и 5) пункта 1, а также пункта 1-1 статьи 13 Закона, сохраняется запрет на рекламу этилового спирта и алкогольной продукции, в том числе в форме проведения различных мероприятий, включая розыгрыши призов, лотерей, направленных на стимулирование спроса и интереса к алкогольной продукции, а также рекламу товаров (работ, услуг) с использованием элементов товарного знака и (или) названия, известного как наименование алкогольной продукции, продукции, имитирующей алкогольные напитки.

Многие приложения размещают информацию о продаже алкогольной продукции супермаркетами и/или гипермаркетами. При этом субъекты предпринимательства аргументируют свои доводы на том, что в законодательстве Республики Казахстан отсутствует прямой запрет на реализацию алкогольной продукции посредством интернет-ресурсов.

Действительно, согласно пункту 1-2) статьи 3 Закона реклама — информация, распространяемая и (или) размещаемая в любой форме с помощью любых средств, предназначенная для неопределенного круга лиц и призванная формировать или поддерживать интерес к физическому или юридическому лицу, товарам, товарным знакам, работам, услугам и способствовать их реализации.



Полагаем, что законодатель под словами «с помощью любых средств» подразумевал средства массовой информации в том числе. Однако в данном случае мы используем расширительное толкование. К тому же важно помнить, что текст нормативного правового акта должен излагаться с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл (пункт 3 статьи 24 Закона «О правовых актах»).

В целях устранения неоднозначного толкования норм Закона предлагаем пункт 1-2) статьи 3 Закона изложить в следующей редакции: *«реклама — информация, распространяемая и (или) размещаемая в любой форме с помощью любых средств, в том числе и на интернет-ресурсах, предназначенная для неопределенного круга лиц и призванная формировать или поддерживать интерес к физическому или юридическому лицу, товарам, товарным знакам, работам, услугам и способствовать их реализации;»*.

Таким образом, необходимо пересмотреть весь понятийный аппарат анализируемого Закона (в частности, понятия «реклама», «потребители рекламы», «рекламораспространитель»), дополнить его новыми дефинициями (тизерная, таргетированная реклама).

Кроме того, привести анализируемый Закон в соответствии с дополнением в Закон Республики Казахстан от 5 июля 2004 года «О связи» (пункт 1 статьи 41-1) и качественно пересмотреть статью 11 Закона с целью четкого понимания наружной (визуальной) рекламы.

#### Литература

1. О здоровье народа и системе здравоохранения: кодекс Республики Казахстан.
2. О рекламе: закон в Республике Казахстан.
3. О средствах массовой информации: закон Республики Казахстан.
4. Об адвокатской деятельности и юридической помощи: закон Республики Казахстан.
5. О связи: закон Республики Казахстан.
6. Об игорном бизнесе: закон Республики Казахстан.
7. О телерадиовещании: закон Республики Казахстан.

# ПРОБЛЕМА ВЫБОРА ПЕРВОЙ ПРОЦЕДУРЫ В ПРОЦЕССЕ БАНКРОТСТВА ГРАЖДАНИНА

*Е. В. Иусов*

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
iusov@mail.ru

Аннотация. Вопрос о том, какую из процедур при банкротстве гражданина вводить первой императивно урегулирован законодательством. Однако формальное следование этим установкам при введении судами процедуры реструктуризации долгов зачастую приводит лишь к дополнительным издержкам. Большинство вводимых реструктуризаций с точки зрения ожидаемого конечного результата в виде восстановления платежеспособности гражданина на сегодняшний день оказываются абсолютно неэффективными. В настоящей статье анализируется данная проблема и предлагаются изменения в подходе к выбору первой процедуры в банкротстве гражданина.

Ключевые слова: Банкротство гражданина, процедура реструктуризации долгов, реализация имущества гражданина

Abstract. The procedure to introduce first in case of personal bankruptcy is imperatively regulated by law. However, formal adherence to these guidelines when introducing debt restructuring procedures by the courts often goes to additional costs. Most of the restructurings are absolutely ineffective today from the point of view of the expected end result in the form of restoring the personal solvency. This article analyzes this problem and suggests changes in choosing the first procedure approach in case of the personal bankruptcy.

Key words: personal bankruptcy, debt restructuring procedure, liquidation sale procedure

Институт банкротства гражданина в современной России берет свое начало с 01 октября 2015 года. Именно тогда вступили в силу поправки к Федеральному закону от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве) в виде X главы, определяющей правовое регулирование процедуры несостоятельности в отношении физического лица.

Данный институт регулирует важнейшие отношения по признанию гражданина несостоятельным (банкротом) и требует детального изучения.

Актуальность вопроса банкротства граждан сложно переоценить, что подтверждается в том числе и динамикой исполь-

зования данного инструмента. Согласно данным статистического релиза портала «Федресурс» на 31.12.2021 [8] количество признанных банкротом граждан в 2021 году превысило 192 тыс. чел, что на 62 % выше показателя 2020 года (119 045) и практически в 3 раз превышает кол-во процедур в 2019 году (68 980). Таким образом в 2021 году число банкротств граждан стало рекордным за всю историю этого института в современной России.

Действующим законодательством при рассмотрении дел о банкротстве гражданина предусмотрено применение трех процедур — реструктуризации долгов (далее — ПРД), реализации имущества (далее — РИ) и мирового соглашения.

При подробном анализе становится ясно, что они существенно отличаются от процедур, которые применяются в деле о банкротстве юридических лиц, хотя безусловно просматривается аналогия РИ с конкурсным производством, в отношении ПРД таким аналогом выступает сочетание реабилитационных процедур для юридического лица — финансовое оздоровление, наблюдение и внешнее управление.

Статья 2 Закона о банкротстве обе процедуры определяет в качестве реабилитационных, но если ПРД направлена на восстановление платежеспособности должника и как следствие возможность погашения задолженности перед кредиторами, то РИ направлена на соразмерное удовлетворение требований кредиторов и освобождения гражданина от долгов. Причем последнее имеет первостепенное значение, учитывая позицию ВС РФ, который в качестве основной задачи института банкротства гражданина видит социальную реабилитацию гражданина [4,5]. И с этим сложно не согласиться.

В рамках идеологии формального различения ликвидационной и реабилитационной процедуры очевидно встает вопрос какую из процедур при банкротстве гражданина стоит вводить первой.

В Законе о банкротстве в отношении гражданина, по мнению президента банкротного клуба О. Р. Зайцева принимавшего участие в разработке законопроекта, была сделана попытка прописать более эффективную реабилитационную процедуру чем та, что предусмотрена в отношении юриди-

ческих лиц. Так законодателем фактически установлена презумпция наличия возможности восстановления платежеспособности гражданина. Поэтому в ст. 213.6 Закона о банкротстве именно реабилитация в виде ПРД императивно предусмотрена в качестве первой процедуры банкротства гражданина.

Такая безальтернативность первой процедуры, особенно в случае, если заявителем по делу выступает конкурсный кредитор или уполномоченный орган, выглядит на наш взгляд, достаточно спорным решением законодателя. Пунктом 8 ст. 213.6 Закона о банкротстве переход к РИ минуя стадию ПРД возможен при одновременном выполнении требований, установленных в п. 1 ст. 213.13 Закона о банкротстве и наличии в деле соответствующего заявления должника.

Такой фактический состав практически исключает влияние кредитора или уполномоченного органа на возможность прямого перехода к РИ, даже если очевидно на момент рассмотрения судом обоснованности заявления о признании гражданина банкротом, что нет ни малейшей возможности удовлетворения всех требований кредиторов в обозримой перспективе. У суда свобода усмотрения относительно выбора первой процедуры также ограничена наличием соответствующей воли у должника с учетом установленных ограничений в п. 8 ст. 213.6 и п. 1. ст. 213.13 Закона о банкротстве.

Очевидность такого решения законодателя на наш взгляд представляется достаточно спорной, что в том числе подтверждается и данными судебной статистики. Так согласно последним доступным статистическим данным судебного департамента при ВС РФ [6] за 2020 год из 18029 дел, в рамках которых в качестве первой процедуры применялась ПРД, в 95 % случаев должник все-таки был признан банкротом и введена последующая процедура реализации имущества (17 139 дел). Более того, из числа последних в 82 % случаях план реструктуризации и вовсе не предоставлялся ни одной из сторон (14 025 дел). И только лишь 1,1 % реструктуризаций (211 дел) завершены полным удовлетворением требованием кредиторов, то есть выполнением плана реструктуризации.

Учитывая приведенные данные, эффективность ПРД с точки зрения ее конечной цели — восстановления платеже-

способности должника, — нельзя считать удовлетворительной. На наш взгляд, такие показатели во многом объясняются излишне формальным подходом суда к выбору первой процедуры, а также заложенными в законе ограничениями.

Очевидно, что в случае отсутствия у должника источника дохода либо несоразмерности последнего общему объему задолженности, введение ПРД нецелесообразно по той причине, что изначально предполагается невозможность достижения поставленных законодателем для ПРД целей и как следствие, приводит лишь к затягиванию процедуры и увеличению экономических потерь кредиторов.

Логика законодателя, по всей видимости, заключается и в том, чтобы дать кредиторам хоть и минимальный, но шанс на полное удовлетворение их требований без применения процедуры принудительного изъятия активов должника. Однако такой подход в большей степени приводит лишь к обратному эффекту, увеличению затрат на процедуру, затягиванию сроков рассмотрения, и как следствие перенос конечного положительного результата для самого должника в виде так называемого «фреш старта» на более поздний срок.

Так согласно данным статистического релиза «Федресурса» по банкротству в 2021 году [8] средняя продолжительность этапа ПРД составила 187 дней, что занимает практически 40 % от общего срока проведения процедуры банкротства гражданина. Именно на такой длительный период, учитывая позицию Верховного суда РФ, определяющего социальную реабилитацию гражданина в качестве основной задачи института потребительского банкротства, по причине отсутствия оптимального механизма выбора первой процедуры в банкротстве гражданина происходит дополнительное выпадение должника из полноценного экономического оборота

Можно предположить, что есть иная интерпретация логики законодателя, которая сводится к тому, что выбор приоритета в пользу ПРД сделан в том числе и для защиты интересов кредиторов с целью исключить возможность злоупотребления со стороны должников, реально имеющих возможность, но не желающих исполнять требования кредиторов. Другими словами, когда потенциально платежеспособный должник

хочет перейти сразу в процедуру РИ с последующим освобождением от долговой нагрузки. ПРД в таком случае выступает как принуждение должника к согласованию условий и последующему исполнению плана погашения задолженности.

Однако такое обоснование видится достаточно спорным. Очевидно, что принудить согласовать и в дальнейшем исполнять план реструктуризации без активного желания самого должника не представляется возможным. Этому есть множество примеров в судебной практике. Так, например, по делу А54-8038/2018 [7] судом отказано должнику в введении процедуры РИ, не смотря на отсутствие у него какого-либо источника дохода. Обосновывая такое решение трудоспособным возрастом должника и отсутствием значительных проблем со здоровьем, судом введена ПРД. Однако такое формальное решение не привело к восстановлению платежеспособности, что подтверждается дальнейшим переходом к реализации имущества с последующим освобождением банкрота от долговых обязательств.

Одним из возможных положительных моментов в принудительной ПРД для кредитора, на наш взгляд, может выступать возможность дополнительного и более глубокого исследования реального финансового положения гражданина-должника, используя полномочия финансового управляющего с целью выявления возможных источников пополнения конкурсной массы, в том числе за счет оспаривания сделок в случае недобросовестности гражданина. Такой инструментарий на стадии ПРД значительно расширен относительно возможностей на этапе досудебного урегулирования или в рамках исполнительном производстве. В целом этот период, в случае его полной бесперспективности с точки зрения восстановления платежеспособности применительно к конкретному должнику, можно рассматривать как подготовительный этап, способствующий более эффективной последующей процедуре РИ.

Таким образом, с целью повышения эффективности проведения процедуры банкротства гражданина в целом, на наш взгляд, имеет смысл изменить подход в отношении императивности первой вводимой процедуры. В связи с этим,

видится наиболее приемлемым вариант корректировки законодательства в части снятия вето гражданина на использование РИ в качестве первой процедуры. Так же представляется более эффективным вопрос об очередности введения той или иной процедуры в банкротстве гражданина, а особенно в случае, если заявителем выступает кредитор или уполномоченный орган, оставить полностью на усмотрение суда с учетом фактических обстоятельств дела, соблюдения баланса интересов должника и кредиторов, а также соблюдения принципов процессуальной экономии, недопустимости затягивания процедуры банкротства и увеличения судебных расходов на ее проведение.

Речь ни в коем случае не идет о преуменьшении роли ПРД как отдельной процедуры. Но введение ПРД должно быть обосновано реальным потенциалом восстановления платежеспособности гражданина и при этом исключаться формальный подход в случаях, когда очевидно восстановление платежеспособности должника в обозримой перспективе не представляется возможным. Такой подход обеспечит дополнительную экономию кредиторам и сократит сроки достижения социально-реабилитационной цели банкротства и возврата гражданина в экономический оборот в качестве полноценного субъекта.

#### Литература

1. Василишин И. И., Зиновьева Е.А. Проблема соотношения баланса интересов должника и кредиторов при осуществлении процедур банкротства гражданина // Огарев-Online. 2017. № 3 (92).
2. Кораев К. Б. Правовое регулирование процедуры реструктуризации долгов гражданина // Закон. 2016. № 7. С. 142–148.
3. О несостоятельности (банкротстве): федер. закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 03.07.2019) // Собрание законодательства РФ, 28.10.2002, № 43, ст. 4190.
4. Определение Верховного суда от 28.01.2019 № 301-ЭС18-13818 по делу А28-3350/2017 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf\\_ec.php?id=1734442](http://vsrf.ru/stor_pdf_ec.php?id=1734442) (дата обращения: 15.04.2022).
5. Определение Верховного суда от 03.06.2019 № 305-ЭС18-26429 по делу А41-20557/2016 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf\\_ec.php?id=1775430](http://vsrf.ru/stor_pdf_ec.php?id=1775430) (дата обращения: 17.04.2022).

6. Отчет судебного департамента при ВС РФ о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации по рассмотрению дел о банкротстве за 2020 год // Официальный сайт судебного департамента при ВС РФ. URL: [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2020/1aAS\\_svod-2020\\_24.11.2021.xls](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2020/1aAS_svod-2020_24.11.2021.xls) (дата обращения: 22.04.2022).
7. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 17.05.2019 по делу № А54-8038/2018//ИС «Электронное правосудие». Картоотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/2f27c34e-4469-48fb-94e8-fd6775883cc9> (дата обращения: 18.04.2022).
8. Статистический релиз Федресурса по банкротству на 31 декабря 2021 года. // Официальный сайт ЕФРСБ. URL: <https://fedresurs.ru/news/a57795a8-e1f1-4e2e-ba8b-da58725127e2?attempt=1> (дата обращения: 20.04.2022).

## **ПРОБЛЕМЫ ОСПАРИВАНИЯ СДЕЛОК ДОЛЖНИКА В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВИЯ МОРАТОРИЯ НА ВОЗБУЖДЕНИЕ ДЕЛ О БАНКРОТСТВЕ**

*А. И. Конюхова*

Новосибирский государственный университет  
экономики управления

Аннотация. Исходя из анализа гл. III.1 Закона о банкротстве автором делается вывод о необходимости разрешения некоторых проблем оспаривания сделок в условиях моратория на банкротства.

Ключевые слова: мораторий на банкротство, оспаривание сделок должника, подозрительная сделка, преференциальные сделки, период подозрительности

Abstract. Based on the analysis of Chapter III.1 of the Bankruptcy Law, the author concludes that it is necessary to resolve some problems of challenging transactions in the conditions of a moratorium on bankruptcy.

Key words: moratorium on bankruptcy, contesting debtor's transactions, suspicious transaction, preferential transactions, period of suspicion

Экономические проблемы, порожденные пандемией, привели к законодательному закреплению механизма поддержки предпринимателей, в частности в Закон о банкротстве была введена ст. 9.1, регулирующая мораторий на возбуждение дел о банкротстве. [1] Правительство РФ вводило



мораторий в период пандемии с 4 апреля 2020 г. до 7 января 2021 г. Данные меры распространялись на самые пострадавшие отрасли российского бизнеса, то есть действовали избирательно. Сегодня перед бизнесом стоят новые задачи. Ввиду экономических изменений Правительство РФ вновь прибегло к использованию данных положений, путем принятия Постановления от 28 марта 2022 г. № 497. [2]

Идея введения краткосрочного моратория на внешние банкротства в условиях экономической неопределенности поддерживается под аргументом того, что это позволит предпринимателям и бизнесу в целом адаптироваться к изменившимся условиям рынка. В то же время, исходя из анализа ключевых положений, очевидно, что механизм должен стать более гибким и проработанным с законодательной точки зрения.

Введение в отношении лица моратория не приостанавливает его деятельность, именно поэтому особо остро стоит проблема недопущения вывода активов должника, совершения невыгодных для компании сделок в период действия данного механизма.

Особый механизм оспаривания сделок должника — банкротства содержится в гл. III.1 Закона о банкротстве [1]. В сущности, для оспаривания выделяются две разновидности: преференциальные и подозрительные сделки. К подозрительным сделкам относятся: а) сделки с неравноценным встречным исполнением — где так называемый период подозрительности включает в себя один год с момента возбуждения дела (п. 1 ст. 61.2 Закона о банкротстве); б) сделки, направленные на причинение вреда имущественным интересам иных кредиторов — период анализа три года (п. 2 ст. 61.2 Закона о банкротстве). Сделки с предпочтительностью разделяются, в сущности, по двум ключевым критериям: срок (месяц или шесть месяцев) и необходимость установления факта осведомленности о неплатежеспособности [5, с. 158]. Ввиду субъективности критериев, зачастую, камнем преткновения при судебном оспаривании сделки становится доказывание или опровержение добросовестности сторон сделки, которая раскрывается через такие ключевые критерии, как факт осведомленности контрагента о признаках неплатежеспособности должника

(п. 2 ст. 61.2, п. 3 ст. 61.3 Закон о банкротстве), факт отнесения ее к обычной хозяйственной деятельности (п. 2 ст. 61.4 Закон о банкротстве).

Оспаривание сделок должника само по себе обладает рядом значительных противоречий, а в совокупности с действием в условиях «отложенных банкротств» создается дополнительный перечень проблем. Пункт 4 ст. 9.1. Закона о банкротстве направлен на максимальное сохранение активов должника при наличии злоупотреблений в данный период.

Первым важным, но одновременно спорным элементом, стал особый срок на период подозрительности в рамках действия моратория. Согласно п. 4 ст. 9.1 Закона о банкротстве, в делах, возбужденных в течение 3 месяцев после прекращения действия моратория, период подозрительности подразделяется на три этапа и включает в себя: а) обычный период, который отсчитывается до даты введения моратория, б) период посредственно действия самого моратория, в) период до 3 месяцев с момента прекращения действия специального режима, отведенный кредиторам для подачи заявления о банкротстве должника. Прошлый мораторий, вызванный пандемией, длился 9 месяцев, период подозрительности для сделок с предпочтением вместо 1 месяца составил от 10 до 13 месяцев. Аналогичным образом увеличился период оспаривания иных сделок.

На практике в ходе рассмотрения банкротного дела по ст. 61.3 Закона о банкротстве может оспариваться исполнение должником практически любых сделок, совершенных на протяжении одного месяца предшествующего дата принятия заявления и возбуждения дела. В настоящий момент невозможно в полном объеме определить конкретный перечень пострадавших отраслей, именно поэтому мораторий применен для всех субъектов экономической деятельности. В подобных условиях совершение сделки превышающий 1 % от стоимости активов должника и отклоняющейся от критерия обычной хозяйственной деятельности многократно увеличивает риски оспаривания сделки. Считаю, что это создает неоправданно значительную правовую неопределенность. В кризис-

ных условиях, очевидно, предприниматели не смогут увеличить расходы для проверки всех контрагентов на предмет вероятности будущего банкротства. При этом стоит упомянуть о рисках: последствие оспаривания сделки в банкротстве не влечет гарантированную реституцию всего полученного по сделке. Статистика процентного погашения требований конкурсных кредиторов должника говорит о существенном риске полного или частичного неудовлетворения требований.

Разъяснений требует также положение пп. 1 п. 4 ст. 9.1. Закона о банкротстве, так как ссылка на годичный период подозрительности «с момента прекращения действия моратория...», вступает в противоречие с указанным в п. 4 ст. 9.1 трехмесячным сроком, отведенным на подачу заявления о банкротстве после прекращения действия специальных мер, если кредитор хочет распространить действие мораторных сроков, состоящих из упомянутых ранее трех периодов, на сделки должника. Пояснение по данному пункту отсутствует. Вероятно, указание на годичный срок является технической ошибкой, возникшей в связи со срочностью в принятии данных норм. Аргументом в подтверждение такой версии служит отсутствие противоречий в проекте закона, до появления в нем положения о трехмесячном ограничении.

Согласно П.14. Постановления Постановление Пленума ВС РФ № 44 от 24.12.2020 установлена опровержимая презумпция: сделки в период моратория относятся к совершенным в «рамках обычной хозяйственной деятельности» [4]. Однако положение не содержит пояснений относительно понимания сделки, совершенной в процессе обычной хозяйственной деятельности должника в период, который необоснованно называть обычным. В отношении мораторных сделок до конца не определена возможность применения правила из п. 2 ст. 61.4 Закона о банкротстве, по которому значение имеет размер принятых обязательств относительно стоимости активов должника за последний отчетный период. По сути, обычными считаются сделки не превышающие один процент.

В п. 14 постановление ВС РФ ссылается на п. 2 ст. 61.4 Закона о банкротстве, но при этом дает разъяснение только

в отношении преференциальных сделок по ст. 61.3 Закона о банкротстве [4]. Вопрос о распространении указанной презумпции на другие банкротные составы остался открытым. Помимо этого, совершение сделок в процессе обычной хозяйственной деятельности должника не исключает возможности признания их недействительными на основании п. 2 ст. 61.2 Закона о банкротстве (абз. 4 п. 14 Постановления Пленума ВАС РФ от 23.12.2010 № 63) [3]. Изложенное в постановлении содержит подход, отличающийся от практики применения п. 2 ст. 61.4 Закона о банкротстве.

Для оспаривания сделки по ст. 61.3 Закона о банкротстве, совершенной в период моратория, подлежит применению только субъективная осведомленность контрагента о наличии у должника признаков неплатежеспособности. Случаи недобросовестности контрагента должника в постановлении не определены. При этом одни и те же обстоятельства, свидетельствующие о знании контрагента о признаках неплатежеспособности должника, суды зачастую толкуют по-разному [7].

Подводя итог вышесказанному, можно констатировать, что банкротный мораторий имеет элементы частичной неопределенности. Очевидно, что эффективность данных мер будет ясна позднее при формировании как статистики, так и судебной практики по банкротным делам. Однако, уже сейчас видны пробелы и недоработки, с которыми, ввиду отсутствия разъяснений законодателя или правоприменителя, придется столкнуться лицам, участвующим в деле о банкротстве.

#### Литература

1. О несостоятельности (банкротстве): федер. закон от 26 октября 2002 № 127-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190 [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
2. О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами: Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2022 г. № 497 [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
3. О внесении изменений и дополнений в постановление Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 23.12.2010 № 63 «О некоторых вопросах, связанных с применением главы III. 1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»: постановление

- ние Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 59 [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
4. О некоторых вопросах, связанных с применением главы 3.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»: постановление Пленума ВАС РФ от 23.12.2013 № 63 [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
  5. О некоторых вопросах применения положений статьи 9.1 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»: постановление Пленума ВС РФ №44 от 24.12.2020 [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
  6. Пирогова Е. С., Курбатов А. Я. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства): учеб. для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2019. 281 с.
  7. Ряховская А. Н. Модернизация института банкротства: целесообразность, эффективность // Россия: тенденции и перспективы развития. 2021. № 16-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-instituta-bankrotstva-tselesoobraznost-effektivnost> (дата обращения: 06.05.2022).
  8. Улезко А. С., Филонович А. Г. Мораторий на банкротство: ожидания должников и реальность // Имущественные отношения в РФ. 2020. № 7 (226). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/moratoriy-na-bankrotstvo-ozhidaniya-dolznikov-i-realnost> (дата обращения: 06.05.2022).

**МЕЖДУНАРОДНАЯ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ  
«АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО:  
ТРАДИЦИИ И НОВАЦИИ»**

---

---

**НЕКОТОРЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПРИ ПОСТУПЛЕНИИ  
НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ  
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

***Б. К. Нургазинов***

Института законодательства и правовой информации  
Республики Казахстан  
руководитель отдела конституционного, административного  
законодательства и государственного управления  
кандидат юридических наук  
nurgazinov.b@zqai.kz

***А. Н. Оспанова***

Института законодательства и правовой информации  
Республики Казахстан  
старший научный сотрудник отдела конституционного,  
административного законодательства  
и государственного управления  
ospanova.a@zqai.kz

Аннотация. Управление человеческими ресурсами является важным источником, добавляющим ценность организации. Однако отбор являются ключевыми аспектами, которые могут повлиять на эффективность любой организации. Самое главное, это дает конкурентное преимущество в инновациях и постоянной эффективности. В данной научной статье рассматривается актуальность кадровой политики в деятельности государства как главного проводника демократических реформ. В ходе проведенного анализа авторами исследовано законодательство и правоприменительная практика развитых зарубежных стран в сфере отбора кадров на государственную службу. Исследование показывает, что традиционные системы государственной службы претерпевают ряд реформ и изменений, обусловленных необходимостью отвечать текущим требованиям народа и государства.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, отбор кадров, конкурсная комиссия, экзамен, квалификационные требования, профессионализм, компетентность

Abstract. Human resource management is an important source that adds value to an organization. However, selection are key aspects that can affect the performance of any organization. Most importantly, it provides a competitive edge in innovation and continued efficiency. This scientific article discusses the relevance of personnel policy in the activities of the state as the main conductor of democratic reforms. In the course of the analysis, the authors studied the legislation and law enforcement practice of developed foreign countries in the field of selection of personnel for the civil service. The study shows that traditional civil service systems are undergoing a series of reforms and changes due to the need to meet the current requirements of the people and the state.

Key words: civil service, civil servant, selection of personnel, competitive commission, examination, qualification requirements, professionalism, competence

В современных условиях политико-правового развития Республики Казахстан одной из наиболее актуальных задач остается проблема повышения эффективности механизма государственного управления. В этом отношении, проблемы модернизации государственной службы является наиболее важными для развития страны. С обретением государственной независимости Казахстаном взят курс на формирование социально ориентированной модели развития.

Повышение эффективности государственной службы является первостепенной задачей демократического государства, так как необходимость в модернизации правовой регламентации общественных отношений, связанных с государственным управлением, обуславливается современными условиями и правовой политикой государства, направленной на укрепление государственных институтов, развитие гражданского общества и повышение общественного доверия к государству.

В этой связи, проявление особого внимания вопросам совершенствования законодательства в данной области, выявлению их причин и разработка методов решения имеющихся проблемных аспектов представляются весьма актуальными.

В своем выступлении Глава государства К. К. Токаев на заседании Мажилиса Парламента Республики Казахстан от

11 января 2022 года сказал, что комплексного реформирования требует система государственного управления.

Глава государства в Главе I «Новая модель государственного управления» Послания народу «Казахстан в новой реальности: время действий» [1] поставил конкретную задачу по изменению подходов к государственному управлению, кадровой политике, системе принятия решений и ответственности за их выполнение.

Вопросы совершенствования системы государственного управления также отражены в Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года: построение «человекоцентричной» модели — «Люди прежде всего», утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522 [2].

В ходе преодоления странами масштабных вызовов особую значимость приобретает вопрос общественного доверия к государству, его готовности к переменам. Стабильно складывается запрос на более действенное государственное управление, участие граждан в принятии управленческих решений.

Нужно обозначить, что действующая модель государственного управления, базирующаяся на административно-контрольной форме взаимодействия страны и населения, не в необходимой мере отвечает ожиданиям населения.

Вследствие чего назревает надобность в формировании сервисной и «человекоцентричной» модели государственного управления, где ключевыми ценностями считаются граждане и их благоденствие.

11 января 2022 года на заседании Мажилиса Парламента Глава государства акцентировал свое внимание на необходимости упрощения процедур и квалификационных требований для прохождения отбора на государственную службу [3]. По мнению К-Ж. Токаева государственная служба должна быть открыта любому казахстанцу. При этом, принцип меритократии должен стать основным инструментом приема и продвижения по службе в системе государственного аппарата.

Для реализации поручений Главы государства разработаны изменения и дополнения, предусматривающие



поправки в Закон Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан», где предлагается расширить применение внеконкурсного отбора для некоторых категорий должностей, а также пересмотреть процедуру оценки деятельности служащих, по итогам которой будет приниматься решение по дальнейшему продвижению служащего или его увольнению.

В свою очередь расширение применения внеконкурсного отбора предполагается осуществлять путем назначения выпускников Академии государственного управления, высших учебных заведений, обучившихся за счет государства. Кроме того, планируется исключить последовательность этапов конкурса, регламентировав их порядком проведения конкурса, определяемым уполномоченным органом, в зависимости от специфики должностей.

Согласно пункту 1 статьи 13 Конституции [4] каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми, непротиворечащими закону способами. В свою очередь, осуществление прав и свобод человека (гражданина) не должно нарушать права и свободы других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность.

В соответствии со статьей 33 Конституции граждане Республики имеют равное право на доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом.

В соответствии со статьей 13 Закона Республики Казахстан «О государственной службе», лица, поступающие на государственную службу, должны обладать гражданством Республики Казахстан, быть не моложе восемнадцати лет, если иное в отношении соответствующих должностей не установлено законодательством Республики, обладать необходимым образованием, уровнем профессиональной подготовки и соответствовать установленным квалификационным требованиям.

При поступлении на государственную службу гражданин обязан представить в органы налоговой службы сведе-

ния о полученных им доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения.

В соответствии с законодательством Республики Казахстан поступление граждан на государственную службу начинается с базовых должностей. Каждый кандидат тестируется для оценки его личностных качеств, профессиональных и управленческих навыков, а процедура отбора для впервые поступающих на государственную службу — объективно централизована. Продвижение по карьерной лестнице осуществляется на конкурсной основе, шаг за шагом, последовательно от нижней должности к более высокой, тем самым соблюдая принцип меритократии.

На сегодняшний день система государственной службы подразделяется на две большие категории — это политические государственные служащие и административные государственные служащие. К политическим государственным служащим относятся Президент, члены кабинета министров, руководители государственных ведомств и другие. Корпус политических служащих состоит из высших должностных лиц, имеющих непосредственное отношение к разработке политических решений. К административным государственным служащим относятся, лица непосредственно ответственные за реализацию государственной политики на местах.

К примеру, административные государственные служащие в зависимости от профильного ведомства и должностной позиции подразделяются на категории А, В, С, D, Е. По данным уполномоченного органа в сфере государственной службы — Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы, в настоящее время фактическая численность государственных служащих в стране составляет 88 409 человек, из них 49 031 женщина, т. е. 55,5 %. При этом количество женщин, занимающих руководящие должности на государственной службе, составляет 39,8 % (9531 человек), общее количество занимающих руководящие должности на государственной службе составляет 23 961 человек».

В местных государственных органах количество женщин составляет 51,9 % (21 744 человека). В 2021 году количество

государственных служащих в возрасте до 29 лет (включительно) составило 19 107, т. е. 21,6 % молодежи. Из них в центральных государственных органах трудятся 10 223 человека, в местных исполнительных органах — 8884 человека.

На конец 2021 года 1752 молодых человека занимают на государственной службе различные руководящие должности. В центральных государственных органах — 667 человек, в местных исполнительных органах — 1085 человек. По итогам 2021 года представленность депутатов парламента Республики Казахстан до 29 лет (включительно) составляет один человек (мажилис), также количество депутатов маслихатов Республики Казахстан до 29 лет (включительно) составило 264 молодых человека, из них мужчин — 180, женщин — 84<sup>1</sup>.

Как правило, типовые квалификационные требования к политическим и административным государственным должностям подразумевают наличие опыта на государственной службе. Данное требование зачастую является весомым барьером для прихода на госслужбу новых лиц из числа молодежи. Возможности приоритетного отбора на государственную службу в настоящее время доступны выпускникам магистерских программ в рамках стипендии «Болашак», а также членам Президентского молодежного кадрового резерва.

Как правило, типовые квалификационные требования к политическим и административным государственным должностям подразумевают наличие опыта на государственной службе. Данное требование зачастую является весомым барьером для прихода на госслужбу новых лиц из числа молодежи. Возможности приоритетного отбора на государственную службу в настоящее время доступны выпускникам магистерских программ в рамках стипендии «Болашак», а также членам Президентского молодежного кадрового резерва.

Так, согласно пункта 3 Указа Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах Президентского молодежного кадрового резерва» от 27 августа 2019 года № 141, в отборе в Резерв принимают участие граждане Республики Казахстан

---

<sup>1</sup> Сколько госслужащих трудятся в Казахстане. URL: [https://total.kz/ru/news/zhizn/skolko\\_gossluzhashchih\\_trudyatsya\\_v\\_kazahstane\\_date\\_2022\\_02\\_01\\_12\\_14\\_06#](https://total.kz/ru/news/zhizn/skolko_gossluzhashchih_trudyatsya_v_kazahstane_date_2022_02_01_12_14_06#)

не старше тридцати пяти лет, имеющие высшее образование и трудовой стаж работы не менее пяти лет, а отбор в Резерв состоит из следующих этапов: прием документов кандидатов; оценка способности работать с текстовой и числовой информацией; решение ситуационных задач; оценка компетенций; собеседование с кандидатами в Экспертной комиссии по отбору в Резерв. При этом этапы отбора в Резерв могут проводиться с использованием информационных систем [5].

Не случайно, что на сегодняшний день в Республике Казахстан одним из ключевых социальных лифтов для молодежи для прохождения отбора на государственную службу стали программа «Болашак» и проект Президентского молодежного кадрового резерва. Необходимо отметить, что поручение Главы государства по устранению излишних барьеров для поступления на государственную службу будет способствовать дальнейшему приходу в систему госаппарата новых лиц, в том числе молодежи. Упрощение квалификационных требований, включая требование по наличию опыта работы, создаст благоприятную почву для проведения конкурентного отбора среди талантливой молодежи и позволит им влиться в государственную службу для принесения пользы своей стране.

Согласно статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года (ратифицирован Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года № 91) [5], каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе».

В соответствии со статьей 7 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года (ратифицирована Законом Республики Казахстан от 4 мая 2008 года № 31-IV) [7] (далее — Конвенция), которая предусматривает надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации, в надлежащих случаях, таких кадров на таких должностях.

Каждое государство-участник рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административ-

ных мер, сообразно целям Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности.

Государственное управление должно быть обеспечено прозрачными процедурами отбора как на низовые должности, так и на должности руководящих работников (начальников), объективными правилами начисления необязательных составляющих заработной платы (доплаты за руководство и премии) и профессионализации. быть гарантировано эффективными кадровыми процессами — системным обучением, экзаменами должностных лиц и персональной работой с работниками. Четкое определение прав и обязанностей работников, их развитие и одновременно профессиональная стабильность повысят даже эффективность исполнения государственного управления. Требование о замещении вакансий («прием на работу государственных служащих и должностных лиц органов власти») на основе процедуры отбора (открытого конкурса), в том числе на всех уровнях государственного управления,

К настоящему времени самый важный актив, который может иметь организация, — это кадры. Кадровая политика имеет первостепенное значение для обеспечения бесперебойной работы организации и высокого морального духа работников. Кадровая политика относится к принципам и правилам поведения, которые «формулируют, переопределяют, разбивают на детали и определяют ряд действий», которые регулируют отношения с сотрудниками для достижения целей организации. Кадровая политика устанавливает критерии для принятия решений в соответствии с общей целью организации. Политика в отношении человеческих ресурсов формулируется высшим руководством для оказания помощи руководителям в работе с персоналом на работе. Следовательно, кадровая политика представляет собой интерпретацию осознанных намерений высшего руководства в отношении персонала организации. Принципы и правила поведения, регулирующие отношения организации с ее работниками, охватываются кадровой политикой.

Интересно отметить особые условия поступления на государственную службу во многих других странах. В то время как некоторым требуются степени или образовательные курсы для различных уровней занятости, существуют также дополнительные требования, такие как языковая компетенция, пользование гражданскими правами, воинская обязанность, определенные возрастные ограничения и т. д., согласно документу Европейского парламента о найме и системах равных возможностей.

Еще несколько лет назад почти во всех государствах-членах Европейского Союза существовали нижние и верхние возрастные границы для поступления на государственную службу. Однако в Нидерландах, Дании, Финляндии, Италии, Швеции и Португалии нет верхних возрастных ограничений. В Бельгии и Ирландии верхний возрастной предел составляет 50 лет; в Германии это 32 года для испытательного срока и 50 лет для окончательного набора; в Австрии — 40 лет; в Греции он варьируется от 30 до 35 лет в зависимости от категории, а в Испании и Франции верхний возрастной предел варьируется в зависимости от конкурса. В Соединенном Королевстве нет верхнего возрастного предела. В некоторых штатах министры или ведомства могут делать исключения из возрастных ограничений.

Кандидаты также могут иметь опыт работы в государственном или частном секторе в государстве-члене, в котором они подают заявку, или в других государствах-членах. В Финляндии, Нидерландах, Швеции и Дании опыт работы имеет большое значение, учитывая отсутствие минимальных юридических требований, касающихся образовательных квалификаций, требуемых на каждом уровне.

В Ирландии и Соединенном Королевстве при назначении учитывается опыт, полученный как на государственной службе, так и в частном секторе. Практически во всех государствах-членах в качестве критерия отбора персонала используется опыт работы, полученный на государственной службе. В Нидерландах нет официальной процедуры конкурсных экзаменов. Государственная служба Германии не имеет централизованной системы конкурсных экзаменов. Прием на

работу организуется каждым органом самостоятельно. Для государственных служб Великобритании прием на работу основан на децентрализованной процедуре и в соответствии с заслугами. Практика найма основана на открытом конкурсе, и объявления о вакансиях публикуются.

Каждая страна имеет свою собственную систему найма на государственные службы, и они разработаны и соответствуют требованиям этой страны. В Великобритании большая часть введения в должность на уровне секретаря кабинета министров проводится группой людей, которые отбирают людей после просмотра их резюме, путем собеседований и рассмотрения их академической и связанной с этим успеваемости. Они активно ищут лучшую квалификацию или опыт. Во Франции также кандидатов принимают в молодом возрасте.

В Германии основные требования, предъявляемые к государственным служащим, — это профессиональное образование и предварительная специальная подготовка (виды и сроки дифференцируются исходя из степени должностного положения). Получение непрерывного образования — условие, необходимое для продвижения в системе государственной службы и применения ротации. Широкий спектр обучающих программ создает возможность создания постоянных и устойчивых гарантий для непрерывного повышения квалификации должностным лицом в должностной период. Обучающие программы созданы на основе принципа модульности и это делает их быстро адаптирующимися, отвечающими потребностям общества [8].

Во Франции подготовка служащих для органов государственного управления состоит из профессиональной начальной подготовки и повышения квалификации госслужащих («постоянная профессиональная подготовка»). Таким образом, организуются прямые конкурсы в корпус госслужащих различных министерств. Это отличает французскую модель от английской и немецкой. В свою очередь, во Франции, как и в Германии, система подготовки государственных служащих имеет централизованный характер и многоуровневые структуры. Однако если немецкие учебные программы, как отмечалось, отличаются высоким уровнем баланса экономических

и правовых предметов, то французский подход направлен на глубокое изучение экономики [9].

В Испании отбор служащих осуществляется с помощью открытых конкурсных экзаменов по административному праву, экономике государства, государственному управлению, бюджету и управлению финансами. В ряду новшеств в данном направлении можно привести прохождение выпускниками обязательной стажировки в течение нескольких месяцев. Это создает им возможность обретения постоянного рабочего места в государственной администрации.

В Великобритании отбором кандидатов для поступления на государственную (гражданскую) службу занимается Комиссия гражданской службы, а также непосредственно министерства и учреждения. Вспомогательную роль в отборе выполняет Агентство по оценке и отбору кандидатов для государственной службы. Процессы приема различаются исходя из уровня, группы и характера должности. Хотя конкурс служащих среднего и малого звена находится под общим контролем комиссий, все же осуществляется непосредственно самими министерствами и учреждениями. Министерства и ведомства в отборе сотрудника вправе воспользоваться услугами агентства по оценке и отбору кандидатов для госслужбы. Специалисты гражданской службы — юристы, экономисты, инженеры, администраторы отбираются в результате определенного комиссией специального конкурса. Комиссия в целом занимается отбором персонала, начиная от исполнителя до средних и высших должностей. Конкурс кандидатов на службу осуществляется четырьмя отделами Комиссии гражданской службы. Каждый отдел специализируется на отборе по определенным группам: отдел по административным должностям, отдел по научным должностям, отдел по технологическим должностям, общий отдел (отбор кандидатов-юристов на информационные и другие специализированные должности). Процесс отбора кандидатов на государственные должности состоит из нескольких этапов. Первый из них — это письменный доклад по заданной теме.

С успешно прошедшими конкурс проводятся тесты и интервью. В настоящее время формы тестирования и интер-



вью имеют особую важность в оценке способностей кандидатов. После этого представители отдела по окончательному отбору на основе накопленной оценки проводят заключительное собеседование, на его основе решается вопрос принятия кандидата на службу. Учитываются также рекомендации учебных заведений — школ и университетов, в которых кандидаты окончили учебные курсы [9].

Исходя из опыта развитых стран можно сделать выводы, что отбор кандидатов на госслужбу контролируется независимыми органами. Правовой статус данных органов закреплён законом «О государственной службе». Требуется дальнейшее совершенствование отбора и расстановки кадров. При этом рекомендуется максимально использовать все позитивные подходы в организации государственной службы, обратить повышенное внимание на сохранение и совершенствование профессиональных кадров, обладающих большим опытом работы. В процессе обучения руководящие сотрудники должны получать не только теоретические знания, но и обретать навыки управления большими организациями.

Основой административной реформы в Казахстане должна стать идея модернизации государственного управления на основе менеджериального подхода, популярного на Западе со второй половины XX века.

В рамках реализации поручения Главы государства разработанный проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам реализации отдельных поручений Главы государства» (*проект Закона*), предусматривающий внесение изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК (*Закон о государственной службе*) органом-разработчиком предлагается дополнить новым пунктом, расширяющим перечень лиц, которые вправе занимать административную государственную должность вне конкурса, статья 15 дополнен пунктом 7 следующего содержания: «7. Допускается занятие без проведения конкурса по согласованию с уполномоченным органом административных государственных должностей корпуса «Б»:

*руководителя самостоятельного структурного подразделения центрального государственного органа; руководителя территориального подразделения центрального государственного органа и его ведомства в области, городе республиканского значения, столице; руководителя областного исполнительного органа, исполнительного органа города республиканского значения, столицы, финансируемого из местного бюджета; заместителя руководителя ведомства центрального государственного органа; заместителя руководителя уполномоченного органа по организационному и материально-техническому обеспечению деятельности Верховного Суда; заместителя руководителя Аппарата Высшего Судебного Совета Республики Казахстан».*

Полагаем, что перечень лиц, которые вправе занимать административную государственную должность вне конкурса достаточно широкий, к которым согласно Закона о государственной службе относятся действующие судьи, депутаты, политические служащие и другие лица.

Считаем, что данное предложение входит в противоречие с принципом равенства при поступлении на государственную службу (статья 4 Основные принципы государственной службы, пункт б) и нарушает равные права других кандидатов, сужая их правовые возможности.

Также проектом Закона предлагается внесение поправок в статью 27 Закон о государственной службе, согласно которой конкурс на занятие административной государственной должности корпуса «Б» предлагает отменить предусмотренные законом этапы для должностей корпуса Б. В соответствии с проектом Закона предлагается новая редакция статьи. «Порядок проведения конкурса определяется уполномоченным органом».

Полагаем, что данное предложение содержит коррупционные риски, так как является неопределенной и дает возможность различного толкования и управленческого усмотрения. К примеру, действующая норма, предусматривающая «этапы и их последовательность», не сужает, как полагает разработчик, а имеет целью соблюсти принцип меритократии при отборе кандидата. Так, в Республике Казахстан правовую основу прохождения государственной службы составляют

Конституция Республики Казахстан, законы о противодействии коррупции, о государственной службе, программные документы Главы государства и другие правовые акты, в связи с чем перечисленную иерархию нормативных правовых актов, закрепленных Конституцией Республики Казахстан необходимо в обязательном порядке соблюдать. Также необходимо отметить, что действующие нормы Закона о государственной службе устанавливают последовательные этапы проведения конкурсного отбора, не подлежащие расширительному толкованию. Такое положение на практике лишает конкурсную комиссию инициативности и значительно ограничивает возможности применения иных методик отбора, широко применяемых в мировой практике. На основе этого, предлагается регламентировать их на подзаконном уровне, в зависимости от специфики должностей.

В связи с тем, что согласно подпункту 1) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, принятой на республиканском референдуме от 30 августа 1995 года, Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся, в том числе правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц.

На основании вышеизложенного полагаем, что эти вопросы должны регулироваться на законодательном уровне, так как напрямую затрагивают вопросы, относящиеся к компетенции Парламента и его палат.

#### Литература

1. Казахстан в новой реальности: время действий: послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000002020> (дата обращения: 19.05.2022).
2. Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года: указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522> (дата обращения: 19.05.2022).
3. Выступление Главы государства К.К. Токаева на заседании Мажилиса Парламента Республики Казахстан Уроки «Трагического января»: единство общества — гарантия независимости. 11 января 2022 года. URL: <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie->

- glavy-gosudarstva-kk-tokaeva-na-zasedanii-mazhilisa-parlamenta-respubliki-kazakhstan-1104414 (дата обращения: 05.05.2022).
4. Конституция Республики Казахстан 30 августа 1995 года. URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_) (дата обращения: 05.05.2022).
  5. О некоторых вопросах Президентского молодежного кадрового резерва: указ Президента Республики Казахстан от 27 августа 2019 года № 141. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1900000141> (дата обращения: 05.05.2022).
  6. О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах: закон Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года № 91. URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091_) (дата обращения: 05.05.2022).
  7. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: закон Республики Казахстан от 4 мая 2008 года № 31-IV. URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000031\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000031_) (дата обращения: 05.05.2022).
  8. Алтухова Н. Ф., Васильева Е. В., Мирзоян М. В. Компетентностный подход в управлении кадрами государственной службы на основе онтологии // Бизнес-информатика. 2018. № 1 (43). С. 17–27.
  9. Хусаинов У. Ш. Некоторые вопросы отбора кадров на государственную службу // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 3. С. 139–147.

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ВИДОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ**

*С. Н. Зайкова*

Саратовская государственная юридическая академия  
доцент кафедры административного и муниципального права  
кандидат юридических наук, доцент  
[snzaikova@rambler.ru](mailto:snzaikova@rambler.ru)

Аннотация. Рассмотрены административно-правовые нормы, оказывающие непосредственное воздействие на правовые отношения, возникающие между субъектами и органами публичной власти по вопросам защищенности транспортного комплекса. Особое внимание уделено видовым особенностям правовых норм в структуре механизма административно-правового регулирования в области обеспечения транспортной безопасности. Представлена их авторская классификация в зависимости от времени угрозы или совершения актов незаконного вмешательства в деятельность транспорта; от характера воздействия и видов

основных задач обеспечения транспортной безопасности; по функциям в механизме административно-правового регулирования; по субъектам правотворчества и субъектам-адресантам; по видам практической реализации системы установленных мер. Предложенная классификация позволит более эффективно и комплексно реализовывать административно-правовые нормы в практической деятельности, формировать единообразную практику их применения субъектами транспортной безопасности.

Ключевые слова: административно-правовые нормы, административно-правовое регулирование, административно-правовые средства, транспортная безопасность

Abstract. The administrative and legal norms that have a direct impact on the legal relations that arise between the subjects and public authorities on the issues of the security of the transport complex are considered. Particular attention is paid to the specific features of legal norms in the structure of the mechanism of administrative and legal regulation in the field of ensuring transport security. Their author's classification is presented depending on the time of the threat or the commission of acts of unlawful interference in the activities of transport; on the nature of the impact and the types of the main tasks of ensuring transport security; by functions in the mechanism of administrative and legal regulation; by subjects of lawmaking and subjects-addressees; by types of practical implementation of the system of established measures. The proposed classification will make it possible to more effectively and comprehensively implement administrative and legal norms in practice, to form a uniform practice of their application by subjects of transport security.

Key words: administrative and legal norms, administrative and legal

Механизм административно-правового регулирования обеспечения защищенности транспортного комплекса обладает рядом особенностей.

Если спроецировать в административно-правовую плоскость взгляды теоретиков [1, 6, 8, 10, 13], то в самом общем виде под административно-правовым регулированием понимается воздействие на общественные отношения, осуществляемое системой административно-правовых средств.

Административное правовое регулирование транспортной безопасности рассматривается учеными, как комплекс административно-правовых средств противодействия основным угрозам безопасности населения на транспорте [5, с. 214], а также как совокупность мер административно-правового характера [2, с. 33].

Центральное место в механизме административно-правового регулирования обеспечения транспортной безопасности занимают административно-правовые нормы, которые оказывают непосредственное воздействие на правовые отношения, возникающие между субъектами и органами публичной власти по вопросам защищенности транспортного комплекса. Они представляют собой установленные государственными органами правила, непосредственно управляющие деятельностью, заключающейся в:

- соблюдении транспортной безопасности, то есть в выполнении субъектами обязательных требований (например, физические лица представляют багаж для досмотра);
- обеспечении транспортной безопасности. Уполномоченные органы, ответственные лица реализуют систему мер (организационных, правовых, экономических и иных) в сфере транспортного комплекса, направленных на недопущение угроз совершения актов незаконного вмешательства.

Первоначально может показаться, что государство, предусматривая административные процедуры по аккредитации, категорированию, сертификации, аттестации и другие обязательные требования в рассматриваемой области, вмешивается в свободную экономическую деятельность хозяйствующих субъектов — перевозчиков и владельцев транспортных инфраструктур, возлагает на них дополнительные финансовые расходы, связанные с защищенностью транспорта. После анализа степени угроз и масштабов последствий противоправных актов вмешательства в транспортную деятельность становится понятно, что организующее и регулирующее воздействие государства через императивные правовые нормы необходимо для защищенности неопределенного круга лиц, использующих транспорт в своей жизнедеятельности. Именно поэтому обязанностью органов публичной власти в области транспортной безопасности стало определение и прогнозирование угроз, разработка и реализация обязательных требований и системы необходимых превентивных мер, осуществление федеральных государственных контрольных (надзорных) мероприятий, нормативное правовое регулирование.

Повышение результативности нормотворческой работы при разработке и принятии нормативных правовых актов является одной из задач модернизации современной правовой системы [12, с. 100].

Административно-правовые нормы в области транспортной безопасности достаточно разнообразны, их можно классифицировать в зависимости от различных оснований: по служебной роли нормы, по действию во времени и по действию в пространстве, по функциям в механизме административно-правового регулирования, по субъектам правотворчества, в зависимости от характера воздействия.

Классификация административно-правовых норм в области обеспечения транспортной безопасности по служебной роли нормы (материальные и процессуальные) и по действию в пространстве не отличается от принятой в теории административного права классификации норм.

Представляется значимым проанализировать административно-правовые нормы относительно предметной области исследования в целях установления их видовых особенностей.

По действию во времени помимо срочных, бессрочных и временных можно выделить административно-правовые нормы в зависимости от времени угрозы или фактического совершения незаконных актов вмешательства в деятельность транспорта:

- до совершения акта. Превентивные нормы направлены на недопущение совершения противоправных действий. К ним относятся нормы, регулирующие меры административно-правового принуждения в виде предупреждения (досмотр, повторный досмотр, категорирование, утверждение планов обеспечения безопасности и др.);

- во время совершения акты. Нормы, регулирующие порядок информирования уполномоченных органов о совершении на транспортных объектах и транспортных средствах незаконных актов; порядок задержания лиц при совершении ими преступлений или иных правонарушений на объектах транспорта; порядок применения электрошоковых и иных устройств;

- после совершения акта. Факт совершения противоправных действий служит основанием для организации и проведения внеплановых проверок, поэтому административно-правовые нормы закрепляют цель и основные положения указанных проверок, порядок оценки степени исполнения обязательных требований, установленных законодательством в области обеспечения безопасности, регламентируют отдельные направления для устранения недостатков в созданной системе защиты, в настройке необходимых взаимосвязей между субъектами.

По функциям в механизме административно-правового регулирования правовые нормы делятся на административно-декларативные нормы, административно-дефинитивные нормы и нормы — правила поведения.

Административно-декларативные нормы (нормы-принципы), определяющие исходные начала обеспечения транспортной безопасности, представлены не только в специализированном законе, регулирующем правоотношения в области защищенности транспортного комплекса, но и в различных нормативных правовых актах.

Статья 3 федерального закона о транспортной безопасности [11] (далее — Федеральный закон № 16-ФЗ) содержит нормы-принципы, отражающие основные подходы к регулированию рассматриваемых правоотношений.

Требует дополнительной аргументации выделение в отдельную группу норм-принципов, направленных на обеспечение защищенности транспортного комплекса, и их обособление от норм-принципов, связанных с обеспечением государственного регулирования транспортной деятельности, и норм-принципов, связанных с обеспечением перевозочного процесса [9].

Законность, непрерывность и соответствие нормам международного права, как нормы-принципы, находятся в основе каждого из вышеперечисленных видов деятельности публичных органов власти. При этом, непрерывность рассматривается судами как основополагающая норма-принцип, содержание которого заключается в постоянстве проведения мероприятий по обеспечению транспортной безопасности



независимо от социальных, экономических, временных, пространственных, климатических и иных факторов. Поэтому выделение в отдельную группу норм-принципов, определяющих правовые основы транспортной безопасности, видится спорным.

Основное предназначение имеют административно-дефинитивные нормы, они призваны определить понятие и содержание юридических терминов, что необходимо для единообразного толкования и применения правовых актов. Отклонение от дефинитивных норм отдельные ученые признают видом девиантного юридически значимого поведения [4].

Следует отметить дефективность дефинитивных норм в механизме административно-правового регулирования в области обеспечения защищенности транспортного комплекса, заключающуюся в несогласованности отдельных составляющих понятийно-терминологического аппарата.

Остаются неразграниченными понятия «транспортная безопасность» и «безопасность на транспорте», «транспортная безопасность» и «авиационная безопасность». Несмотря на наличие норм-дефиниций до сих пор вызывает споры понятие «акт незаконного вмешательства» [7].

Нормы-правила поведения составляют основной массив правового регулирования защищенности транспортного комплекса.

По субъектам правотворчества можно выделить административно-правовые нормы в области обеспечения транспортной безопасности, которые установлены законами и подзаконными правовыми актами. К первым относятся административно-правовые нормы, установленные Конституцией РФ и рядом федеральных законов.

К подзаконным правовым нормам относятся нормы, принятые органами исполнительной власти в пределах допустимых рамок правотворчества. Имеется значительное количество органов исполнительной власти, наделенных правами принятия нормативных правовых актов, обязательных для исполнения участниками правоотношений в транспортном комплексе.

Все подзаконные нормативные правовые акты можно разделить на общие, не зависящие от видов транспорта или других условий, и специальные, регулирующие особенности транспортной безопасности в зависимости от видов транспорта, видов транспортных услуг и (или) видов перевозок.

Административно-правовые нормы в области транспортной безопасности можно классифицировать в зависимости от характера воздействия и выделить нормы, которые обязывают, запрещают, уполномочивают.

Обязывающие административно-правовые нормы устанавливают обязательное совершение действий, предусмотренных данной нормой.

Обязанность по обеспечению безопасности транспортных объектов и транспортных средств возложена соответственно на субъектов инфраструктуры и на перевозчиков (п. 1 ст. 4 Федерального закона № 16-ФЗ). Последние обязаны незамедлительно информировать уполномоченные органы власти об угрозах совершения незаконных актов вмешательства. Не выполнение указанной обязанности влечет административную ответственность.

Предусмотрены обязанности и для других участников рассматриваемых правоотношений, например, работники подразделений транспортной безопасности обязаны систематически проходить профилактические медицинские осмотры, а руководители таких подразделений обязаны незамедлительно уведомлять органы внутренних дел и прокурора о каждом состоявшемся случае ранения или смерти в результате применения спецсредств (электрошоковых устройств, искровых разрядников и др.).

Запрещающие административно-правовые нормы направлены на недопущение совершения действий. В связи с приоритетностью целей государственного управления и масштабностью задач по обеспечению национальной безопасности, указанные нормы составляют основу рассматриваемого механизма правового регулирования.

Действующим законодательством по транспортной безопасности установлены нормы-запреты для всех участников правоотношений:

- запрещен допуск в зону транспортной безопасности пассажиров, отказавшихся от досмотра;
- не допускаются к работам, напрямую связанным с обеспечением транспортной безопасности, лица, имеющие непогашенную (неснятую) судимость за совершение умышленного преступления;
- компетентным органам в области обеспечения транспортной безопасности при предоставлении государственной услуги по утверждению результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств запрещается требовать от заявителя представления документов, которых не предусмотрены законодательством и др.

Уполномочивающие административно-правовые нормы предоставляют право субъекту действовать по своему усмотрению в пределах требований правовой нормы, например, как следует из п. 4 ст. 4 Федерального закона № 16-ФЗ, перевозчик вправе возлагать на экипаж транспортных средств обязанности по обеспечению транспортной безопасности в объеме, не препятствующем исполнению их служебных обязанностей. Термин «вправе» предполагает возможность возложения, а не обязанность, сохраняя право выбора за перевозчиком.

К уполномочивающим административно-правовым нормам можно отнести нормы о возможности использования при проведении проверок тест-предметов и тест-объектов, о возможности задержания для передачи органам внутренних дел лиц — правонарушителей в области обеспечения транспортной безопасности.

Также выделяют поощрительные, уведомительные и рекомендательные административно-правовые нормы.

Поощрительные административно-правовые нормы обеспечивают должное поведение субъекта с помощью средств морального и материального воздействия. Работники организаций транспортного комплекса за весомый вклад в разработку, а также реализацию системных мер, направленных на обеспечение транспортной безопасности, награждаются медалью «За заслуги в обеспечении транспортной безопасности».

Уведомительные нормы направлены на информирование уполномоченных органов о начале осуществления опре-

деленной деятельности. Так, субъекты транспортной инфраструктуры, осуществляющие проектирование аэропортов, в установленных случаях, уведомляют о предстоящем проектировании территориальные органы МВД России и органы ФСБ России. Целью такого уведомления является обязательный учет при проектировании аэропортов необходимых служебных и подсобных помещений для обеспечения транспортной безопасности.

Рекомендательные нормы достаточно редко, но используются для регулирования административно-правовых отношений в области транспортной безопасности, и имеют особенности. В отличие от рекомендательных норм, предлагающих участникам управленческих отношений тот или иной вариант поведения и имеющих не обязательный характер, в рассматриваемой области рекомендательные нормы носят обязательный характер. Так, при проведении оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры субъекту рекомендуются дополнительные меры, которые необходимо включить в систему мер по обеспечению транспортной безопасности объекта.

Административно-правовые нормы в области транспортной безопасности можно систематизировать по другим критериям, например, в зависимости от:

- субъектов, которым они адресованы;
- видов практической реализации системы установленных мер;
- основных задач транспортной безопасности.

Статутные нормы в зависимости от субъектов-адресатов, можно разделить на нормы, регулирующие:

- правовое положение органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, формы и методы их деятельности, организацию работы. Компетенционные нормы в отличие от иных правовых норм выполняют особые функции: учредительную, властеразграничительную и предметно-регламентационную. Они регулируют «общественные отношения, связанные с установлением, закреплением и реализацией властных полномочий субъектов компетенции в пределах предметов ведения и в соответствии с возложенными на них задачами и функциями» [3, с. 183];

- административно-правовой статус сил обеспечения транспортной безопасности (лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры, на объекте транспортной инфраструктуры, транспортном средстве, включая персонал субъекта транспортной инфраструктуры или подразделения транспортной безопасности, непосредственно связанный с обеспечением транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств);

- административно-правовое положение субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков;

- административную правосубъектность пассажиров и иных лиц — участников рассматриваемых правоотношений в области транспортной безопасности.

По кругу лиц, на которых распространяется действие административно-правовых норм, можно выделить:

- общие, имеющие отношение ко всем субъектам правоотношений,

- специальные, действующие лишь в отношении конкретных субъектов (например, спец. организаций обеспечения транспортной безопасности; сотрудников сил транспортной безопасности; работников, включенных в состав группы быстрого реагирования и др.).

В зависимости от видов практической реализации системы установленных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства можно выделить административно-правовые нормы, направленные на регулирование правоотношений, связанных с соблюдением и обеспечением безопасности.

Административно-правовые нормы можно разделить по группам в зависимости от основных задач транспортной безопасности. Так, можно выделить нормы, регулирующие правоотношения при оценке уязвимости транспортных объектов; при их категорировании; при проведении обязательной сертификации технических средств, используемых в целях транспортной безопасности; при аттестации сил транспортной безопасности; при выполнении контрольных (надзорных) мероприятий.

Предложенная в рамках настоящего исследования классификация административно-правовых норм направлена на повышение эффективности и комплексности их реализации в практической деятельности, на формирование единообразной практики применения субъектами транспортной безопасности правовых актов.

#### Литература

1. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература. 1966. С. 30.
2. Афанасьева О. Р. Административно-правовое регулирование транспортной безопасности // Транспортное право и безопасность. 2020. № 1. С. 31–38.
3. Белоусов С. А. Понятие и юридическая природа компетенционных норм российского права // Вопросы теории государства и права: межвуз. сб. науч. тр. Вып. 3 (12) / под ред. И. Н. Сенякина. Саратов: СГАП, 2001. 283 с.
4. Гурьянова В. В. Сущность понятия «девиантное юридически значимое поведение» и его соотношение с понятием «девиантное поведение» // Бизнес в законе. Экон.-юрид. журн. 2013. № 6. С. 41–44.
5. Демченко Н. В., Дорофеева Ж. П. Административно-правовой механизм регулирования деятельности полиции по обеспечению транспортной безопасности // Ленинград. юрид. журн. 2018. № 4. С. 213–219.
6. Душакова Л. А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты): дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2021. С. 134.
7. Зайкова С. Н. Транспортная безопасность в Российской Федерации: понятие и система // Вестн. Саратов. гос. юрид. академии. 2021. № 3. С. 81–92.
8. Исаков В. Б. Механизм правового регулирования. Проблемы теории государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М., 1987. С. 266.
9. Корякин В. М. Принципы транспортного права // Транспортное право. 2016. № 1. С. 3–6.
10. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учеб. 5-е изд. М.: Дело, РАНХиГС, 2019. С. 501.
11. О транспортной безопасности: федер. закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902027326> (дата обращения: 06.05.2022).
12. Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Правоохранительная политика в сфере обеспечения информационной безопасности как часть современной правовой политики Российской Федерации: основные тенденции развития // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 2. С. 91–101.
13. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учеб. для бакалавров / под ред. В. Г. Стрекозова. 9-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2015. 323 с.

# ЗАЩИТА ДОВЕРИЯ В СИСТЕМЕ ПРИНЦИПОВ РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

*О. Н. Шерстобоев*

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
декан юридического факультета  
Шанхайский университет политических наук и права  
научный сотрудник  
кандидат юридических наук, доцент  
sherson@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматривается проблема реализации принципа защиты доверия (законных ожиданий). Принцип рассматривается как часть системы принципов административного права. Представляются результаты опроса, направленного на выявление восприятия этого принципа практикующими юристами. Делается вывод, что принцип закреплен на конституционном уровне и сейчас начинается его имплементация в систему административно-правового регулирования.

Ключевые слова: защита доверия, защита законных ожиданий, конституционное правосудие, административное правосудие, административные процедуры, акты государственного управления

Abstract. The article is devoted to the implementation of the principle of protection of legitimate expectations. This principle is considered as part of the system of principles of administrative law. The results of the survey are presented in this article and allow you to see what lawyers think about the principle. The main conclusion is that this principle was enshrined in the Constitution of Russia, and now legitimate expectations are being implemented in the system of administrative law, but this is only the first stage of such implementation.

Key words: protection of trust, protection of legitimate expectations, constitutional justice, administrative justice, administrative procedures, administrative act

Защита доверия (защита законных ожиданий) — это важный принцип административного права, который прекрасно себя чувствует как внутри системы Общего права [6, с. 187–190], так и в континентальных правовых системах [5, с. 383 and others; 3, с. 67–68]. Его происхождение связывается с идеей о защите прав и свобод человека в отношениях с публичной администрацией, а также позициями судов, обеспечивающих такую защиту. Может показаться, что в российском праве защита доверия проявляется недостаточно ярко или, во вся-

ком случае, не занимает должного места, оставаясь элитарным принципом для актов конституционного правосудия. Действительно Конституционный Суд РФ сформулировал принцип, очертил его границы, представил ориентиры, которыми можно было бы воспользоваться правоприменителям: от судов до субъектов публичной администрации [4, 97–107; 1, с. 45–52]. Ссылку на доверие к государству и его органам можно без труда отыскать практически в любом решении об ограничении прав и свобод человека и гражданина. В 2020 г. Конституция РФ была дополнена нормой ст. 75<sup>1</sup>, согласно которой взаимное доверие государства и общества создает основу обеспечения сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности.

В связи с этим, доверие, по мнению Конституционного Суда РФ, достигается через непротиворечивость нормативного правового регулирования, отсутствие правовой неопределенности, понятности механизма правового регулирования субъектам правоотношений [7, п. 4]. Такой подход не лишен смысла, но он не раскрывает всех аспектов защиты доверия в системе административного права. При таком его понимании, акцент делает на роли законодателя, от которого ожидается ясное изложение правовых норм, соблюдение постулатов юридической техники, но доверие не превращается в основополагающий принцип, обеспечивающий взаимоотношение публичной администрации и гражданина (организации) в процедуре принятия, действия, прекращения действия акта государственного управления. В связи с этим, интерес представляет позиция практикующих юристов, отражающая восприятие ими принципа защиты доверия.

Лабораторией проблем правоприменения юридического факультета Новосибирского государственного университета экономики и права было проведено социологическое исследование, цель которого заключалась в сборе информации о принципе защиты доверия среди людей, представляющих юридическую общественность. Опрос проводился в 2021–2022 гг., всего было опрошено 556 человек, в основном



практикующих юристов (78,4 %), остальные относились к преподавателям/ученым в сфере юриспруденции. В опросе участвовали представители разных регионов России: г. Москва и Санкт-Петербург, Краснодарский край, Воронежская область, Новосибирская область, Томская область, Алтайский край, Красноярский край, Приморская область, Республика Бурятия. Возраст большинства опрошенных составил 35–50 лет (49,6 %), более 50 лет (7,9 %).

Вопрос «известен ли Вам принцип защиты доверия (защиты законных ожиданий) в публичном праве» направлен на выявление субъективной оценки опрошенных юристов. Ответы распределились примерно поровну: «да» ответили 27,3 % опрошенных, «скорее да» — 29,5 %. То есть, для 56,8 % респондентов защита доверия не вызвала каких-либо принципиальных возражений. Важно, что от юристов не требовалось давать оценку реальности принципа, его действительного потенциала при разрешении административных споров и, тем не менее, чуть менее половины высказалась отрицательно. Правда, 30,2 % специалистов принцип оказался скорее неизвестным, то есть они что-то о нем слышали, но сомневаются в его существовании. Только 13 % процентов заявили о том, что защита доверия им неизвестна.

Ряд следующих вопросов преследовали цель проверить действительное доверие юристов к органам публичной администрации. Выяснилось, что 10,1 % опрошенных доверяют органам государственного управления (в целом), но 39,1 % ответили, что «скорее доверяют», а 38,4 % — «скорее не доверяют», остальные оказались более категоричными и указали о полном недоверии. То есть, знание принципа защиты доверия и реальное доверие к органам показали примерно одинаковые результаты: чуть более половины респондентов знают о принципе и примерно столько же доверяют органам. Большинство из них выбрало вариант «скорее да», также как большинство недоверяющих отметили «скорее нет».

Несколько следующих вопросов было направлено на выявление прозрачности в деятельности органов публичного управления. Можете ли Вы предвидеть (просчитать) адми-

нистративное решение до его вынесения (в целом): 10,8 % опрошенных ответили — «да», 67,6 % — «скорее да», 14,4 % — «скорее нет», 6,5 % — «затрудняюсь ответить»; менее 1 % юристов ответили на вопрос «нет». Далее респондентом предлагалось оценить по 100 бальной шкале предсказуемость решений публичной администрации: для контрольно-надзорных органов предсказуемость в среднем была оценена на 65 баллов; местных администраций — 61; органов государственной власти региона, в котором Вы проживаете — 64; органов, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги — 71. Иными словами, административная реформа, начатая в начале нашего столетия, вполне достигла своего результата. Деятельность публичной администрации, действительно, стала относительно просчитываемой.

Следует отметить, что предсказуемость, просчитываемость, прозрачность публичной администрации — это важный принцип административного права, но он не связан с защитой доверия (законных ожиданий) в классическом представлении. Все-таки принцип защиты доверия призван защищать права граждан (организаций) в системе публичного управления. Прозрачность — это лишь условие защиты прав, но она не всегда является средством такой защиты. В определенной степени, если юрист легко просчитывает, что права будут неоправданно/чрезмерно ограничены, то от этого гражданину не легче; необходимо действенное правовое средство, позволяющее решить указанную проблему. В связи с этим, респондентам задавались вопросы, направленные на выявление действительности принципа.

Наилучшим барометром, отражающим реальность правовой конструкции, является использование ее в судебных решениях. В связи с этим, юристам задавался вопрос «как часто Вы встречаете ссылку на защиту доверия (защиту законных ожиданий) в мотивировочных частях судебных решений»: самым популярным оказался ответ «никогда» (50 %), далее ответы расположились следующим образом, «менее трех раз» — 19,6 %, «иногда» — 18,8 %; несколько процентов получили ответы «не часто, но регулярно», «скорее часто», «часто». Причем, ответ «часто» выбирали либо ученые, либо практики,

занимающиеся преподаванием/юридической наукой, то есть, юристы, которые чаще обращаются к актам конституционного правосудия, юридической доктрине. Получается, что чуть более половины субъектов знают или скорее знают о принципе защиты доверия (законных ожиданий), но примерно столько же ни разу не встречали принцип в судебных решениях или встречали, но крайне редко.

Защита доверия (законных ожиданий) — это принцип о стабильности административного акта, адресатом которого является гражданин (организация). Выявлению этого основного аспекта принципа посвящены два вопроса. Незаконное административное решение, предоставляющее гражданину какое-либо благо: скорее всего будет отменено судом — 59,71 %, скорее всего не будет отменено судом — 25,90 %, будет отменено судом — 12,23 %, не будет отменено судом — 2,16 %. Как Вы считаете, может ли орган государственного управления отменить свое законное, но нецелесообразное решение, предоставившее гражданину какое-либо благо 2 года назад: «скорее нет» — 46,04 %, «скорее да» — 24,46 %, «нет» — 21,58 %, «да» — 7,91 %. Первый вопрос представляется основным, поскольку защита доверия — это, прежде всего, средство обеспечивающее действие акта, благоприятствующего для добросовестного невластного субъекта, даже если такой акт принят с нарушением законодательства. Иными словами, гражданин или организация не должны страдать от нарушения норм права, совершенного не по их вине. Получается, что больше половины опрошенных специалистов заявили, что знают о принципе защиты доверия, но, при этом, лишь около 28 % из них допустили, что незаконный благоприятствующий для гражданина акт не будет (скорее всего не будет) отменен судом, остальные посчитали, что акт отменят. Правда большинство юристов (около 60 %) сохранили надежду, указав, что решение «скорее всего» отменят. Отчасти, они подтвердили мнение об элитарности принципа, который часто не применяется, но в отдельных случаях его реализация возможна.

Тем не менее, принцип защиты доверия постепенно завоевывает место в системе принципов административного

права. В России он проходит путь традиционный для многих континентальных правовых систем. На первом этапе он закрепляется и реализуется в системе конституционного права, что может отражаться в тексте конституции и/или актах конституционного правосудия. Представляется, что этот путь уже пройден и первый шаг был сделан Конституционным Судом РФ, а в 2020 г. формулировка о доверии появилась и в Конституции РФ. Теперь важно перейти к следующему этапу, защита доверия должна стать юридическим инструментом, привычным для органов администрации и судов. Причем, его следует понимать именно в призме действия и прекращения действия акта государственного управления.

В июне 2022 г. Пленум Верховного Суда РФ (Постановление № 21) [8, п. 21] закрепляет теорию «благоприятствующих-неблагоприятствующих административных актов». Решения органов публичного управления, согласно этой теории, не могут произвольно отменяться, изменяться, приостанавливаться, если они предоставляют право, иным образом улучшают положение своих адресатов; любое из перечисленных действий следует обосновывать несоответствием «нормам права, законной цели, фактическим обстоятельствам». Напротив, решения, ухудшающие положение субъектов, могут отменяться, изменяться, приостанавливаться «без каких-либо ограничений при условии, что такое изменение или отмена не нарушают закон и не ухудшают правового положения других лиц». Конечно, ранее данный подход просматривался в отдельных правоприменительных актах, но теперь, учитывая обязательность постановлений пленума высшей судебной инстанции, он должен стать общим для всех судов, разрешающих административные споры, а значит эту правовую позицию не смогут игнорировать и субъекты государственного управления. Хотя формулировки Постановления Пленума Верховного Суда РФ могут вызывать различные толкования. Например, Пленум обошел проблему соотношения законности и защиты доверия. Как быть, если благоприятствующий акт государственного управления принят с нарушением закона? Буквально, в постановлении требуется учитывать

нормативные предписания, цель и фактические обстоятельства, но выводов о том, может ли такой акт действовать, в нем не делается. Предположим, что суды начнут отменять такие акты со ссылками на нормы права и необходимость поддержания формальной законности. Определенную пользу для отечественного правоприменения в части утверждения принципа должен принести зарубежный опыт. Так, в немецкой доктрине защита доверия выступает «наряду с общей потребностью в правовой защите», такая потребность усиливается доверием, конкурирует с формальной законностью; в связи с этим административный акт отменяется лишь в исключительных случаях; большое значение при принятии решения об отмене такого акта играет добросовестность его адресата [2, с. 200].

Приведенный здесь обзор, позволяет сделать некоторые выводы о принципе защиты доверия. Во-первых, этот принцип имеет конституционную основу, он неоднократно разъяснялся Конституционным Судом РФ, в 2022 г. формулировка о доверии включена в Конституцию РФ. При этом, защита доверия часто понимается через прозрачность, понятность, предсказуемость правового регулирования и, основанной на праве, деятельности. Такая позиция является важным, но лишь первым шагом на пути становления принципа защиты доверия. Во-вторых, принцип защиты доверия должен стать частью системы принципов административного права. В таком случае, он будет обращен не столько к законодателю, формирующему систему источников административного права, сколько к субъектам, принимающим и обеспечивающим действие актов государственного управления. Утверждение этого подхода происходит постепенно через судебную практику, с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ. В-третьих, имплементация принципа защиты доверия в систему административного права России осуществляется аналогично тому, как это произошло в большинстве стран континентальной правовой семьи. Поэтому анализ зарубежного опыта может оказаться полезным для правильного и более эффективного развития принципа.

## Литература

1. Алешкова И. А., Дудко И. А. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства: конституционное содержание и особенности его обеспечения в практике Конституционного Суда РФ // Образование и право. 2021. № 2. С. 44–52.
2. Брокер Л. Отмена административных актов в соответствии с немецким законодательством // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. М.: Инфотропик Медиа, 2016. С. 200.
3. Зоммерманн К.-П. Принципы административного права // Дайджест публичного права института Макса Планка. 2016. Вып. 5. № 1. С. 67–68.
4. Кокотов А.Н. Конституционный принцип защиты доверия в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2014. № 5. С. 97–107.
5. Barak-Erez D. The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests // European Public Law. 2005. Vol. 11. Issue 4.
6. Tomlinson J. Legitimate Expectations in the Common Law World by Matthew Groves and Greg Weeks (eds). Oxford: Bloomsbury Hart Publishing, 2017, 368 pp (£79.99 hardback) // Legal Studies. 2018. Vol. 38. Issue 1. P. 187–190.
7. По делу о проверке конституционности абзаца первой части 1 статьи 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой граждан Ю. А. Плахтеевой, А. Ю. Савушкиной и А. Ю. Яковлевой: постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2022 № 48-П // Официальный сайт Конституционного Суда РФ URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision643577.pdf> (дата обращения: 15.12.2022).
8. О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства РФ и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 № 21-П // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: <https://vsrf.ru/documents/own/31334/> (дата обращения: 15.12.2022).

# ПРИНЦИП ЗАЩИТЫ ДОВЕРИЯ В ПРАКТИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*С. С. Кустов*

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры административного, финансового  
и корпоративного права  
кандидат юридических наук  
sergio2412@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматривается место и роль принципа защиты доверия в системе принципов российского административного права. Принцип защиты доверия обеспечивает стабильность и предсказуемость решений и действий органов публичной администрации в отношениях, возникающих с участием невластных субъектов. В практике Конституционного Суда РФ принцип защиты доверия находит свое выражение в принципе поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который выводится судом путем толкования норм Конституции РФ. Отмечается, что посредством практики Конституционного Суда РФ происходит нормативно-интерпретационная конституционализация принципа защиты доверия в отечественной правовой системе. Выделены способы рецепции принципа защиты доверия Верховным Судом РФ и арбитражными судами Российской Федерации и определены категории споров, в которых используется данный принцип при построении аргументации.

Ключевые слова: принцип защиты доверия, административные процедуры, Конституционный Суд РФ, принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, конституционализация

Abstract. The article analyzes the place and role of the principle of protection of legitimate expectations in the system of Russian administrative law principles. The principle of protection of legitimate expectations guarantees stability and transparency of decisions and actions of public administration authority in the matters, which involve powerless subjects. In the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation the principle of protection of legitimate expectations is expressed in the principle of maintaining the trust of civilians to the law and actions of the government, which is determined by the Court by interpreting the norms of the Constitution of the Russian Federation. It has been observed that the normative-interpretative constitutionalization of the trust protection principle in the domestic system of law happens through the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. The means of adoption of the principle of protection of legitimate expectations by the Supreme Court of the Russian Federation and Commercial Court are distinguished, the dispute

categories which utilize that particular principle to develop reasoning are determined.

Key words: principle of protection of legitimate expectations, administrative procedures, Constitutional Court of the Russian Federation, principle of maintaining the trust of civilians to the law and actions of the government, constitutionalization

Принцип защиты доверия (законных ожиданий) является важнейшей частью современного административного права и ключевым принципом административных процедур, который обеспечивает стабильность и предсказуемость решений и действий органов публичной администрации в отношениях, возникающих с участием невластных субъектов. При этом у невластного участника правоотношения формируется правомерное ожидание, что он может рассчитывать на отношение к нему, которое сформировалось ранее в практике органов публичной администрации. Концепт защиты доверия известен многим зарубежным правовым порядкам (Великобритании, Германии, Канады, ЮАР, Австралии и др.).

По словам Э. У. Брэдли (*A. W. Bradley*), К. Д. Эвинга (*K. D. Ewing*) и К. Найта (*C. Knight*), принцип защиты законных ожиданий предполагает, что «в своих взаимодействиях с органами публичной власти, частные лица должны быть осведомлены о том, что могут руководствоваться заявлениями официальных лиц или решениями, которые были доведены до их сведения, а также, когда от этих заявлений возможно отступить» [1, р. 650].

В британском административном праве традиционно выделяют процессуальные (*procedural legitimate expectations*) и материально-правовые законные ожидания (*substantive legitimate expectations*) [2, р. 105]. Впервые термин «законные ожидания» в британском административном праве был сформулирован Лордом Деннингом (*Lord Denning*) в деле Шмидт против Министра внутренних дел (*Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs*) в 1969 г. [3, р. 223]. Однако активное развитие доктрины защиты доверия в Великобритании связано с 80-ми и 90-ми годами XX столетия [4, с. 69–70].

В Германии принципы правовой определенности и защиты законных ожиданий (нем. *Vertrauensschutz*) основаны



на положениях статей 20 и 28 Основного закона ФРГ и составляют основу принципа правового государства (*Rechtsstaat*) [2, p. 124].

В России доктрина защиты доверия не получила детальной разработки и обоснования в науке административного права за исключением работ отдельных ученых [5, с. 21–26]. Во многом это обусловлено отсутствием в России общего закона об административных процедурах, который мог бы закрепить принципы взаимодействия органов публичной администрации и невластных субъектов. В России принцип защиты доверия не закрепляется в действующем законодательстве, однако судебная практика демонстрирует восприятие указанного принципа в первую очередь идет речь о практике Конституционного Суда РФ. Принцип защиты доверия находит свое выражение в принципе поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который сформулирован в правовых позициях Конституционного Суда РФ. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства непосредственно в тексте Конституции РФ не закрепляется и относится к числу неписанных конституционных принципов, который сформулирован Конституционным Судом РФ путем интерпретации ряда норм Конституции РФ. По мнению Конституционного Суда РФ, указанный принцип «... предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности, в частности посредством установления временного регулирования, в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям» [6].

Например, в определении от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О [6] руководствуясь принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства Конституционный Суд РФ признал допустимым отказ федерального законодателя от применения льготных условий лесопользования как одной из форм поддержки сельскохозяйственных организаций. Подобное правовое регулирование, по мнению Конституционного Суда РФ, учитывает принцип поддержания доверия граждан к

закону и действиям государства, который нашел свое выражение: во-первых, в двухлетнем переходном периоде для сельскохозяйственных организаций в рамках которого, они могли адаптироваться к новым условиям правового регулирования; во-вторых, законодатель установил для них иные механизмы государственной поддержки в рамках общей государственной политики, направленной на развитие сельского хозяйства (Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ).

В большинстве дел, в которых использовался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства Конституционным Судом РФ при построении аргументации правовая природа данного принципа как правило не определяется. Однако в тех правовых позициях, в которых суд указывает на правовую природу принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства она определяется различным образом.

В постановлении от 2 июля 2020 г. № 32-П [7] Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства вытекает из принципов юридического равенства и справедливости в правовом демократическом государстве, так как они требуют не только правовой определенности, но и предсказуемости правового регулирования. В другом деле Конституционный Суд РФ отметил, что принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства связан с принципом равенства, которой закреплен в ст. 19 Конституции РФ [8].

В некоторых делах Конституционный Суд РФ распространяет сферу применения указанного принципа также на действия государства, связанные с заключением и исполнением международных договоров Российской Федерации [9; 10].

В постановлении от 28 ноября 2017 г. № 34-П Конституционный Суд РФ подчеркнул, что принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства должен соблюдаться в случае изменения законодателем ранее установленных правил, оказывающее неблагоприятное воздействие на правовое положение лиц, которых оно затрагивает. Соблюдение указанного принципа, по мнению Конституционного Суда РФ, имеет существенное значение для обеспечения единства

правоприменения и исходя из конституционного принципа недопустимости придания обратной силы закону, устанавливающему или отягчающему ответственность (ст. 54 Конституции РФ), ухудшающему положение налогоплательщиков (ст. 57 Конституции РФ) «... не может иметь обратную силу постановление высшего суда, содержащее толкование нормы права, вследствие которого ухудшается положение налогоплательщика, добросовестно, т. е. без каких-либо злоупотреблений (создание различных форм уклонения от уплаты налогов и (или) их незаконного уменьшения и т. п.) действовавшего в рамках устоявшегося на момент такого изменения толкования соответствующих нормативных положений ...» [11].

Необходимо отметить, что в некоторых случаях принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства используется вместе с принципом правовой определенности при построении аргументации. В таком понимании отсутствие правовой определенности рассматривается в качестве угрозы для доверия и возможного нарушения принципа юридического равенства. В постановлении от 14 января 2020 г. № 2-П Конституционный Суд РФ руководствуясь данными принципами рассмотрел вопрос о конституционности норм Типового положения, которыми определялся порядок предоставления социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам [12].

Таким образом, в практике Конституционного Суда РФ принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства используется как средство аргументации при оценке дискреционных полномочий органов публичной власти при издании или внесении изменений в нормативные правовые акты, нормы которых изменяют существующее правовое регулирование и предполагает предсказуемость и стабильность регулирования соответствующий общественных отношений.

Основная практика, в которой Конституционный Суд РФ применяет указанный принцип связана с проверкой конституционности нормативных правовых актов, которыми устанавливается, изменяется либо отменяется порядок реализа-

ции прав и обязанностей, льгот и мер поддержки, предоставляемых невластным субъектам. Однако в практике конституционного правосудия потенциал принципа защиты доверия в полной мере не раскрыт, на что обращается внимание в науке административного права. Практика Конституционного Суда РФ демонстрирует усеченное понимание принципа защиты доверия, сводимого исключительно к качеству нормы закона [13, с. 127–141].

Следовательно, посредством практики Конституционного Суда РФ происходит нормативно-интерпретационная конституционализация принципа защиты доверия в отечественной правовой системе. Во многом благодаря практике органа конституционного правосудия принцип защиты доверия был воспринят Верховным Судом, арбитражными судами и судами общей юрисдикции. Можно выделить два способа рецепции принципа защиты доверия судами.

Во-первых, использование судами правовых позиций Конституционного Суда РФ, в которых упоминается принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства [14; 15].

Во-вторых, принцип защиты доверия формулируется судами без ссылок на правовые позиции Конституционного Суда РФ и принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Можно выделить несколько категорий споров, в которых суды наиболее часто при построении аргументации суды используют принцип защиты доверия. В судебной практике указывается на наличие либо отсутствие у невластных субъектов правомерных ожиданий [16; 17].

В налоговых спорах связанных с доначислением налогов отмечается, что увеличение суммы налога к уплате ухудшающее положение налогоплательщика не соответствует требованиям защиты правомерных ожиданий [18]. В практике Суда по интеллектуальным правам подчеркивается, что органы государственной власти должны осуществлять возложенные на них функции с учетом принципа защиты законных ожиданий [19].

Стоит отметить, что в практика арбитражных судов демонстрирует подход, хотя и фрагментарно, согласно которому

действие принципа защиты доверия (в отличие от практики Конституционного Суда РФ) распространяется на административные акты и действия органов публичной администрации [16; 20].

Например, общество с ограниченной ответственностью с 2014 г. ввозило на территорию России дорожно-строительную технику (ресайклеры) из Германии. В 2014 г. невластный субъект при ввозе ресайклеров, классифицировал товар в таможенных декларациях по одному коду товара ТН ВЭД ЕАЭС. Центральная акцизная таможня 10 мая 2016 г. приняла решение о внесении изменений в сведения, указанные в декларациях на ресайклеры, и решения по классификации ресайклеров по другому коду товара ТН ВЭД ЕАЭС.

С 23 мая 2016 г. по 9 июля 2018 г. юридическим лицом было ввезено на территорию 23 ресайклера аналогичных моделей и классифицирован товар по коду 8474 32 000 0 ТН ВЭД ЕАЭС, который был установлен Центральной административной таможней в 2016 г. В августе 2018 г. УТН ФТС России приняло заключение по результатам ведомственного контроля, в котором в мотивировочной части указало, что решения от 10 мая 2016 г. являются неправомерными и необоснованными. По итогам камеральной таможенной проверки в отношении невластного субъекта составлен акт от 23 января 2019 г., в котором установлено, что общество заявило в декларациях на товары недостоверные сведения об их коде по Товарной номенклатуре. 28 марта 2019 г. ЦАТ приняла решения, в которых пересмотрела собственную позицию, указав на необходимость классификации ресайклеров, ввезенных с 23 мая 2016 г. по 9 июля 2018 г., по другому коду товаров ТН ВЭД ЕАЭС, который и заявлялся обществом при ввозе товара в 2014–2016 годах и был изменен таможенным органом. Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с требованиями о признании незаконными решений таможенного органа и признании незаконными решений о классификации товаров по ТН ВЭД ЕАЭС. Решением арбитражного суда г. Москвы в удовлетворении заявленных требований было отказано и суд признал, что таможенный орган

правильно классифицировал ввезенный и задекларированный обществом товар.

Девятый арбитражный апелляционный суд отменил решение суда первой инстанции и признал два решения таможенного органа от 28 марта 2019 г. о внесении изменений в сведения, заявленные в декларации являются незаконными, поскольку приняты в нарушение положений п. 17 Положения о Евразийской экономической комиссии, устанавливающего, что решения Комиссии, ухудшающие положение физических и (или) юридических лиц, обратной силы не имеют. Суд обратил внимание, что, учитывая сложившуюся в результате инициативных действий таможенного органа практику классификации ресайклеров в период с 2016 по 2018 г. изменение классификационного кода товара после принятия Коллегией Евразийской экономической комиссии от 16 октября 2018 г. № 165 напрямую ухудшает положение заявителя, так как невластный субъект учитывал поведение таможенного органа и был уверен в неизменности приобретенных прав, в частности в правильности классификации ввезенного товара, а также размера своих обязанностей по уплате таможенных платежей и утилизационного сбора.

Суд пришел к выводу, что противоречивые решения таможенного органа, которыми классифицируется один и тот же товар различным образом и возлагает на общество бремя дополнительных платежей в пользу бюджета нарушает принцип добросовестного администрирования.

В дальнейшем Девятый арбитражный апелляционный суд применил принцип защиты доверия указав, что к невластному субъекту не могут быть применены негативные меры, так как он добросовестно следовал указаниям таможенного органа. Таможенный орган, по мнению суда, не может произвольно менять свою позицию относительно классификации однотипных товаров, поставленных с разницей в несколько месяцев, поскольку участники внешнеэкономической деятельности имеют правомерные ожидания в отношении того, что осуществляемая классификация товаров, имеющая значение, в том числе, для определения размера сборов и платежей, будет носить объективный, предсказуемый и прозрачный

характер и не будет зависеть от усмотрения таможенных органов, что являлось бы недопустимым в публичных правоотношениях [16].

В некоторых случаях суды при построении аргументации ссылаются на защиту доверия наряду с принципом правовой определенности. Например, сельскохозяйственному товаропроизводителю было отказано министерством сельского хозяйства Амурской области в предоставлении субсидии в целях возмещения части затрат на проведение культуртехнических работ.

Невластный субъект оспорил уведомление от 29 декабря 2020 г. об отказе в предоставлении субсидии обратившись в Арбитражный суд Амурской области. Решением суда первой инстанции было отказано в удовлетворении заявленных требований, суд апелляционной инстанции оставил решение суда без изменения.

Арбитражный суд Дальневосточного округа пришел к выводу, что выводы судов о законности оспариваемого отказа основаны на неверном понимании принципов правовой определенности, доктрине защиты законных ожиданий и права слабой стороны. Суд кассационной инстанции отметил, что на заявление получателя поддержки от 9 декабря 2020 г. министерство уведомило об отказе по формальным основаниям в последний день (29 декабря 2020 г.) лишив общество возможности повторного обращения с исправлениями. Правилами предоставления субсидии предусмотрено, что к полномочиям министерства отнесено: формирование комиссии из состава своих работников, утверждение положения о ней. Арбитражный суд Дальневосточного округа признал действия получателя поддержки по обращению в министерство с заявлением о предоставлении субсидии надлежащими и достаточными для разрешения министерством вопроса по существу, а отказ министерства в части непредоставления документов, предусмотренных Правилами предоставления субсидии неправомерным.

В итоге суд кассационной инстанции пришел к выводу, что «подобное поведение министерства не соответствует принципу правовой определенности и доктрине защиты законных

ожиданий, общая идея которой заключается в том, что одна сторона, являющаяся публичным органом, путем ясного и однозначного установления правил создает у другой стороны определенное ожидание, служащее оправданием доверившейся стороне, следующей установленным правилам. В спорных правоотношениях сильная сторона — министерство, обладающая административным ресурсом, устанавливающая правила и требования к документам; слабая сторона — общество, подчиняющаяся установленным правилам и не имеющая возможности влиять на скорость рассмотрения заявления для повторного направления документов с исправлениями установленных нарушений при их оформлении» [20].

Таким образом, принцип защиты доверия (законных ожиданий) обеспечивает стабильность и предсказуемость решений и действий органов публичной администрации в отношениях, возникающих с участием невластных субъектов и не чужд отечественной правовой системе. Важное значение в развитии доктрины защиты доверия имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ, в которых сформулирован принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем интерпретации ряда норм Конституции РФ. Восприятие судами РФ принципа защиты доверия главным образом связано использованием правовых позиций органа конституционного контроля при рассмотрении и разрешении споров с участием органов публичной администрации. В некоторых случаях субъекты правоприменения самостоятельно формулируют принцип защиты доверия без ссылок на правовые позиции Конституционного Суда РФ и принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, однако подобная практика не единообразна. В практике арбитражных судов фрагментарно можно выявить подход предполагающий распространение действия принципа защиты доверия на административные акты и действия органов публичной администрации.

#### Литература

1. Bradley A. W., Ewing K. D., Knight C. J. S. Constitutional and Administrative Law. Sixteenth edition. Harlow, United Kingdom. N.Y.: Pearson, 2015. 753 p.



2. Kunnecke M. Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison. Berlin, Heidelberg. N.Y.: Springer, 2007. 266 p.
3. Cripps Y. Some Effects of European Law on English Administrative Law // *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 1994. Vol. 2. Iss. 1. P. 213–231.
4. Винце А. Европеизация национального административного права — сравнительно-правовое исследование // *Дайджест публичного права*. 2018. Вып. 7. № 1. С. 37–77.
5. Шерстобоев О. Н. Защита законных ожиданий — основополагающий принцип административного права // *Административное право и процесс*. 2019. № 2. С. 21–26.
6. Определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Аятское» на нарушение конституционных прав и свобод частями 1 и 2 статьи 4 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // *Вестн. Конституционного Суда РФ*. 2010. № 4.
7. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 15 и статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и части первой статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. С. Машукова: постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 2020 г. № 32-П // *Собрание законодательства РФ*. 2020. № 28. Ст. 4498.
8. По делу о проверке конституционности подпункта 15 пункта 2 статьи 146 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Центрального округа: постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 41-П // *Вестн. Конституционного Суда РФ*. 2020. № 1.
9. Определение Конституционного Суда РФ от 26 марта 2020 г. № 588-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «ВЭД Агент» на нарушение конституционных прав и свобод решением Коллегии Евразийской экономической комиссии «О классификации бытового отпаривателя для одежды в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза» // *Официальный сайт Конституционного Суда РФ*. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision> (дата обращения: 20.05.2022).
10. Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2015 г. № 583-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Фамадар Картона Лимитед» на нарушение конституционных прав и свобод решением Комиссии Таможенного союза «О порядке применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза» // *Вестн. Конституционного Суда РФ*. 2015. № 4.
11. По делу о проверке конституционности пункта 8 статьи 75, подпункта 3 пункта 1 статьи 111 и подпункта 23 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой акционер-

- ного общества «Флот Новороссийского морского торгового порта: постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 2017 г. № 34-П // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2018. № 2.
12. По делу о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598), в связи с жалобой гражданки М. В. Алисовой: постановление Конституционного Суда РФ от 14 января 2020 г. № 2-П // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2020. № 1.
  13. Васильева А. Ф. Неосновательное обогащение как новая конструкция публичного права // Вестн. экономического правосудия Российской Федерации. 2020. № 9. С. 127–141.
  14. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 49 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 1.
  15. Определение Верховного Суда РФ от 27 июня 2017 г. № 307-АД16-20892 по делу № А56-19787/2016 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf\\_ec.php?id=1554704](http://vsrf.ru/stor_pdf_ec.php?id=1554704) (дата обращения: 28.04.2022).
  16. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2019 г. № 09АП-65564/2019 по делу № А40-107095/2019. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.05.2022).
  17. Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 6 апреля 2022 г. по делу № А71-12034/2021. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.05.2022).
  18. Постановление Арбитражного Суда Московского округа от 21 декабря 2021 № Ф05-31536/2021 по делу № А40-15841/2021. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.05.2022).
  19. Решение Суда по интеллектуальным правам от 7 апреля 2022 г. по делу № СИП-126/2022. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.05.2022).
  20. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13 декабря 2021 г. № Ф03-6450/2021 по делу № А04-1012/2021. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.05.2022).

# ADMINISTRATIVE ACTION, RIGHTS AND INTERESTS IN LATIN AMERICAN EXPERIENCES

*Maddalena Zinzi*

University of Campania “Luigi Vanvitelli” (Italy)  
Professor of Comparative Administrative Law

**Abstract.** The protection of subject positions becomes a new limit to administrative discretion, further strengthening the subjective legal positions. In this scenario, the principle of legitimate expectations is referred to administrative law and it is linked to the principles of morality, loyalty and above all good faith. It is especially relevant in Latin American countries, particularly in the context of administrative action.

**Keywords:** subject legal positions, legitimate expectations, administrative proceeding; revocation of administrative act, good faith

## **1. Introduction**

The principle of legitimate expectations is, in its complex role of balancing the public and private interests, especially significant in the context of administrative law and it is particularly strong in South American countries. The many reforms that affected these systems, in the aftermaths of the overcoming of authoritarian and military regimes, has led to the affirmation of highly innovative mechanisms to protect individual rights, especially with the regard to the protection of the administrative action.

In accordance with the German constitutionalism, the principle of legitimate expectations aims at the protection of subject positions strengthened by acts of public authorities, which can produce an advantage or an expectation to a beneficiary. As corollary of the broader principle of legal certainty [1], it has established itself in two areas: first, in relation to the limits of regulatory power, to prevent the succession of rules over time, without taking into account the trusts and expectations generated by laws and by secondary regulatory sources; second, in administrative law, which introduced, in compliance with the German law, the rule that requires administrations to assess the expectation on the part of beneficiaries of second degree proceedings or to award compensation for damages in case of revocation or cancellation [2]. Therefore, the revocation of an administrative act which has led to legitimate expectations has progressively been issued

in exceptional circumstances, while the concept of the stability of the action has become more stable. It is a strongly accepted approach, under the influence of the Spanish experience, in South America, where the principle of legitimate expectation is recalled in administrative procedures and it is linked to the principles of morality, loyalty and above all *buena fe*, which the parties of the procedures will have to comply with, as highlighted especially by the constitutional law of the Venezuelan [3], and Colombian [4], legal systems. Moreover, in South America legal systems the control of the discretionary power of public administration body is an important issue, so much as to be guaranteed by the provision of precise requirements, such as fairness, rationality, justice, logic and proportionality. In this context the principle of legitimate expectations becomes a new limit upon administrative discretion, which strengthens the protection of the subject legal positions. More specifically, it adds a further assessment criterion to the principle of proportionality of public acts, which will never be just the effect of balanced choices with regard to the goals to be attained. The recognition of public interest in South America must therefore take place through a careful analysis of the interests of all citizens, who are put in the foreground, which is why public authority is required to constantly compare the rights and interests of all citizens according to a number of principles, including that of legitimate expectations. This principle is not just a corollary of the principle of legal certainty, but it finds its own substratum in the principle of good faith.

## **2. The expansive force of the protection of subjective positions**

Actually, the principle of good faith has an ancient legal tradition in Spanish law, and it is applied even in relationships between public administrations [5] and citizens. Indeed, it has been the Spanish civil law [6], later taken up by the constitutional law and by the doctrine [7], that correctly defined the impact of this notion, whereby one of the parties faithfully relies on the loyal conduct of the other one in the fulfilment of the obligations of the latter [8]. This is an approach drawn from the South American systems [9], that found the principle of *buena fe* on the

principles of loyalty and transparency [10]. After all, the State interventions in subject legal positions [11] is even more incisive in the field of administrative law, just as the principle of good faith plays a prominent role in the legal relationships between public authorities and private sectors, also as an implicit limit placed upon administrative discretion. This is a well-accepted approach both by Article 10 of the *Ley Orgánica de la Administración Pública* in Venezuela (*Ley no. 37305 de 2008*), and by Article 3 of the *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* in Colombia (*Ley 1437 de 2011*). Indeed, in South America these experiences explicitly mention the principle of good faith as an appropriate means to prevent negative impacts on individuals; and they are the most interesting ones with regard to the protection of legitimate expectations, even from a doctrinal and legal perspective, since they are characterized by a stronger restriction of the discretionary power of public administrations, as also shown by participation in rulemaking procedures [12].

Therefore, from this perspective, the principle of legitimate expectations becomes the reinforced interpretation of that of good faith, that is “*una ampliación y una actuación interna de sus contenidos*” [13]. In South America the implementation of this principle is therefore based on the presumption of legitimacy of administrative measures, with the consequence that administrations are required to be consistent with their behaviours. The latter requirement is not invoked by the principle of good faith [14].

Administrative law in Venezuela strongly protects beneficial subject positions, which have been strengthened over time [15], in line with the constitutional law that widely interprets the principle of legitimate expectations, without confining it only to a formal administrative provision [16]. In fact, there is a strong connection between Article 44 of the Constitution, regarding the *irretroactividad de las normas* and Article 11 of the *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* [17], which recalls this principle by expressly linking it to the interpretative criteria of the administrative action. Assuming that the latter has a dynamic nature, since it needs to continuously adapt itself to the evolution of societies, in fact this system puts in place strict limits on the

review of the protective measures of legitimate expectations deriving from it. Hence, in Venezuela administrative authority cannot revoke acts which have created beneficial subject positions. On the contrary, the interpretation *in meius* given to the provision issued is always allowed, public authorities cannot act against rules that have already been granted [18]. This means that the interpretative measures adopted by administrative authorities to issue regulations cannot be reviewed *in peius* with regard to similar issues on which the public administration has already sentenced. Moreover, the modification of the aforementioned measures cannot in any way revise final rules, thus also protecting the legal positions strengthened over the years. This approach also affects the power of self-preservation of the public administration and the administrative silence, according to Article 51 of the Constitution [19]. In the first case, if new interpretative criteria are adopted, the public administration cannot make null a rule that has previously been granted and revoke it, since it has to take into account the trust of the beneficiaries regarding the validity of the act itself [20]. And the same applies to the administrative silence whereas lawmakers have the possibility to prevent the negative effects on private individuals that the omission could lead to in their legal sphere.

### **3. The Doctrinal Component**

The expansive strength of the principle of legitimate expectations is confirmed even by the public sector contracts, where the leading doctrine is strongly oriented towards the application of this principle in pre-contractual procedures on the base that these procedures create a legitimate expectation in the individual regarding the subsequent effects of the rule issued; the expectation is considered worthy of protection according to the principle of good faith *in contraendum* [21].

In Colombia the principle of legitimate expectations is significantly applied, too, although the protection of legitimate expectations of the private sector is less central than in the Venezuelan legal system. In the latter system this principle not only represents an expanding interpretation of the notion of

the principle of *buena fe*, pursuant to Articles 3 [22] and 4 [23] of the *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, but it is also linked to the theory of the principle itself which, pursuant to Article 10 [24] of the *Código* itself, clearly aims at ensuring equal treatment to all citizens by public administrations.

While in Venezuela the protection of legitimate expectation is mainly related to the principle of non-retroactivity and to the rules for the interpretation of the legal norm, in Colombia the principle of legitimate expectations shows a more evident doctrinal substrate. The principle of *venire contra factum proprium non valet*, which coincides with theory of precedent in public administration, besides being linked to the principle of *buena fe*, refers to the Spanish constitutional law [25], according to which the administrative authority must be consistent with the provisions already issued, upon the use of the same elements of facts and law. And if the new decision were different from the previous one, it would therefore be a violation of the principle of legitimate expectations.

Even in this system the revocation of administrative measures occurs under strict conditions, pursuant to Article 97 of the *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* [26]. Moreover, the Constitutional Court of Colombia developed the principle of legitimate expectations as part of the constitutional principles, aimed at ensuring that all citizens shall be treated equally by public authorities, provided that it is not contrary to a pre-eminent public interest [27]. The revocation of administrative proceedings, including those formed through the tacit consent mechanism, occurs then only with the express written consent of the owners of the related rights [28]. However, Article 97 also specifies that if the rights holders do not give their consent and the authority considers the act to be *contra legem*, the latter will be able to transfer the case to the administrative litigation organs by suing the rights holder. This in line with the prevailing position of the Council of State, which confirms the reciprocal duty of the principle of good faith [29].

#### 4. The impact of discretionary powers

However, the approach of Venezuela and Colombia is not found in Brazil, where there is a clear link between legitimate expectations and good faith [30], and where several provisions of the *Ley no. 9.784 de 1999* recall the principle of legitimate expectations [31]. Anyway, they do not reveal the undisputed protection of the principle of legitimate expectations in Venezuela and the stringent conditions for the revocation of the acts typical of the Colombian experience.

In other South American countries, where the discretionary power of the public administration is stronger, the principle of legitimate expectations has a lesser, albeit not negligible, impact.

The reciprocal character of the principle of good faith and the clear reference to the principle of *venire contra factum proprium non valet* can be found, although with different intensity, in Costa Rica and Peru, too; where this principle is clearly applicable to both judicial disputes and the procedural law. In particular, in Peru the *Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley n. 27444 de 2002)* just mentions the principle of “*conducta procesal*” in Article 4.1.8, according to which the administrative authority, private individuals and, in general, all parties involved in a legal proceeding must comply with the principles of mutual respect, cooperation and good faith [32]. In practice, the procedural conduct, which coincides with the principle of good faith, recalls the principle of legitimate expectations which, in this system, permeates the entire administrative action. In Peru the principle of good faith is a presumption in favour of citizens, and the statements made by the person concerned at a proceeding shall be presumed true until proven otherwise, but, as a matter of fact, the protection of legitimate expectations is not linked to the revocation of administrative acts. This same approach can be found both in the *Decreto ley n. 500 de 1991* of the Uruguayan administrative procedure, where Article 2 provides that all the subjects involved in a proceeding must adapt their behaviour to “*respeto mutuo y a la lealtad y buena fe*” and in Article 4 of the *Ley de Procedimiento Administrativo (Ley n. 2341 de 2002)* in Bolivia. Finally, according to Article 34 of the Constitution of Costa Rica, the public administration cannot revoke an administrative act favourable to



a private person unless it affects the public interest or for evident and manifest absolute nullity pursuant to Article 173, as well as in cases under Article 155 of the *Ley General de la Administración Pública* (Ley n. 6227/78) [33]. If the provision is revoked outside of the aforesaid cases, and replaced by an opposite decision, the private citizen can appeal against administrative decisions, and ask, as a precautionary measure, the suspension of the act itself [34] through the so-called *juicio por daño* [35], governed by Articles 173 and 183, of the *Ley General de la Administración Pública*. This judgment is a clear instrument of guarantee in favour of the private sector, by placing a limit on the prevalence of the public interest outside the hypotheses contemplated by the lawmaker. It is therefore an exception to the inviolability of the principle of *venire contra factum proprium non valet*.

The operation of the principle, however, is influenced by multiple factors that are independent of the regulations and affect the protection of subject legal positions by compressing it, namely: the form of government, that is hyper-presidential, the autonomist structure, only apparently federal, and above all the process of democratic transition which is still underway in these countries and is strongly influenced by the persistence of congenital dynamics, such as the logic of the so called caudillism [36], the peculiar legal traditions and political practices, as well as the complex and conflicting social and cultural contexts.

### Bibliography

1. As recently confirmed by the Court of Justice (Judgment of the Court of 9 July 2015, C-144/14, Cabinet Medical Veterinar), according to the German approach (C. Fraenkel-Haeberle, *Poteri di autotutela e legittimo affidamento. Il caso tedesco*, Università degli studi di Trento, Trento, 2008, 18 ss; P. Popelier, *Legitimate expectation and the law maker in the case law of European Court of Human Rights*, «*European Human Rights Law*», 2006, 1, 10–24), whose constitutional jurisprudence has influenced the Court of Justice. Indeed, since the Judgment of the Court of 3 May 1978. August Töpfer & Co. GmbH v Commission (Court of Justice, judgment 3-5-1978, Case 112/77, Gesellschaft mbH in Firma August Töpfer & Co.v. Commission), the EU Court has made the principle of legitimate expectations, not yet expressly recognized by the Treaties, part of the community legal order.
2. De Falco V. *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, Cedam, Milano, 2018, 289.

3. Brewer-Carías A. R. *Algunas notas sobre el principio de la confianza legítim*, «<http://allanbrewercarias.com/>», 2011, 1.
4. Viana Cleves M. J. *El principio de cofianza legítima en el derecho administrativo colombiano*, Ediciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, 246.
5. Rodríguez-Arana J. *El principio general del derecho de cofianza legítima*, «Ciencia Jurídica», 2013, No 2, 59–70.
6. Mozos de los J. L. *El principio de la buena fe. Sus aplicaciones prácticas en el derecho civil español*, Bosch, Barcelona, 1963.
7. See A. R., Brewer-Carías, *Principios del procedimiento administrativo en España y América Latina*, Tomo I, Colegio de Abogados del Distrito Federal, Caracas, 1989, 255–435; Sainz Moreno F. *Legitimate expectation and the law maker in the case law of European Court of Human Rights*, «European Human Rights Law», 1979, 1, 239–314. Furthermore, according to the Spanish approach, the administrative measure should arise in the individuals the belief that the public administration has acted fairly, so that a person may have a reasonable and legitimate expectation; just as individuals are called upon to perform their duties.
8. González Pérez J. *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 2009, 128.
9. Mesa Valencia A. F. *El principio de la buena fe: el acto propio y la cofianza legítima. Hacia una teoría del precedente administrativo en Colombia*, Universidad de Antioquia, Medellín, 2013.
10. Cfr. *Tribunal Supremo de Justicia* -SE, 1 giugno 2004, n. 82 «[www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/junio/82-010604-000022.htm](http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/junio/82-010604-000022.htm)»; *Tribunal de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia*, 9 marzo 2010, n. 210, *Olga del Valle Ontiveros de Ochoa vs. Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial*, «[www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Marzo/00210-10310-2010-2008-0213.html](http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Marzo/00210-10310-2010-2008-0213.html)»; *Tribunal de la sala Constitucional Tribunal Supremo de Justicia*, 28 aprile 2003, n. 937, *Ricardo Javier González Fernández y otros contra la Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganiques*, «[www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/937-280403-02-2660%20.htm](http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/937-280403-02-2660%20.htm)».
11. Viviero Arcinegas De F. *La protección de la cofianza legítima y su aplicación en la contratación estatal*, «Revista de Derecho Público de la Universidad de los Andes», 2004, 17, 123–148.
12. Zinzi M. *Partecipazione e procedimenti di rulemaking in Sud America*, «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2020, 3, 769–793.
13. Gonzales Perez J. *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 2009, 248; J. J. P. Coviello, *El principio de la buena fe: el acto propio y la cofianza legítima. Hacia una teoría del precedente administrativo en Colombia*, Universidad de Antioquia, Medellín, 2004, 462.
14. Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de agosto 3 de 2006, n.11001-03-27-000-2004-0007-00(14897), Consejera ponente María Iné Ortiz Barbosa.*

15. Coviello J. J. P. *La Protección de la Confianza del Administrado. Derecho Argentino y Derecho Comparado*, LexisNexis — Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2004, 462.
16. Rondón de Sansó H. *El principio de confianza legítima en el derecho venezolano*, Funeda, Caracas, 1998. On this topic, the *Tribunal Supremo en Sala Electoral* (Supreme Court's Electoral Chamber), case no. 98, 1 August 2001, Sabino Garbán Flores, *Freddy José Leiva, Antonio Sousa Martins e altri c Asociación Civil Club Campestre Paracotos*, has ruled that the above mentioned principle «no se limita a los actos formales, sino que abarca una amplia gama de conductas del actuar administrativo, tales como: Compromisos formales de carácter contractual o unilateral; promesas, doctrina administrativa; informaciones e interpretaciones; conductas de hecho que hacen esperar de la Administración una acción en un caso determinado; los usos, costumbres o reglas no escritas».
17. It provides that all the criteria implemented by Public Administration may be modified, but the new measures will not be retroactive, unless these measures are not favourable to individuals. In any case, the modification of the criteria will not entail the review of the final administrative acts.
18. Rondón de Sansó H. *El Principio de Confianza Legítima o Expectativa Plausible en el Derecho Venezolano*, Editorial Ex Libris, Caracas, 2002, 3.
19. According to it, «Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta».
20. On this issue, according to the doctrine, H. Rondón de Sansó, *El Principio de Confianza Legítima o Expectativa Plausible en el Derecho Venezolano*, Editorial Ex Libris, Caracas, 2002, 40.
21. Rondón de Sansó H. *El Principio de Confianza Legítima o Expectativa Plausible en el Derecho Venezolano*, Editorial Ex Libris, Caracas, 2002, 62–70.
22. So, «Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad».
23. According to it, «En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes».
24. It provides: «Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas».

25. Tribunal *Constitutional de España*, Sentences T-475-92; T-336-97; T-334-98; T-295-99; T-827-99; T-947-00; T-214-04; T-54504; T-830-04; T-265-99, available at «www.tribunalconstitucional.es».
26. García De Enterría E. *La doctrina de los actos propios y el sistema de la lesividad*, «Revista de Administración Pública», 1956, 20, 69–80; L. Díez-Picazo y Ponce de León, *La doctrina de los propios actos. Un estudio crítico sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Bosch, Barcelona, 1963.
27. Tribunal *Constitutional de Colombia* T-131-2004.
28. Artt. 69 et seq. decreto ley 01/1994.
29. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sec. II, Subsección A, 11 noviembre 2009, n.25000-23-25-000-2003-04242-01(1127-07), Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
30. Ortega Álvarez L. *La funcionalidad y eficacia de los principios generales del Derecho*, «Justicia Administrativa», 2002, 15, 5-22; M.F. Clavero Arevalo, *La doctrina de los principios generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo*, «Revista de administración pública», 1952, 7, 51–104; J. Martins-Costa, *A proteção da legítima confiança nas relações obrigacionais entre a administração e os particulares*, «Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul», 2002, 228–258.
31. Couto e Silva A. *O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular os seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n° 9.784/1999)*, «Revista de procuradoria-geral do Estado», 2003, 57, 35–78.
32. Morón Urbina J. C. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica Editores, Lima, 2011.
33. Brewer-Carías A. *Comentarios sobre los principios generales de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica*, «Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo», 1981, 31–57.
34. Ortiz E. *Tesis de Derecho administrativo, II*, Stradtman, Biblioteca Jurídica Díké, San José, 2000, 374.
35. González Pérez J., González Navarro F. *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Thomson Reuters-Civitas-Aranzadi, Navarra, 2012, 188.
36. This term was first coined during the struggle for independence, especially in Latin America; it usually indicates a form of organization of power, typical of Latin American systems, in which the political direction of the country was wielded by a military leader (Caudillo).

# THE BASIC PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

*Y. B. Akhmetov*

Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan, Nursultan city, Republic of Kazakhstan  
senior researcher, Department of constitutional, administrative law and public administration  
PhD student of L. N. Gumilyov Eurasian national university

Abstract. The article deals with the analysis of the basic principles of administrative proceedings. The main attention is paid to the identification of the main functions, the system and the hierarchy of principles. The scientific novelty lies in the study of important subordinate guiding principles, the influence of which is decisive for the principles of administrative proceedings, and hence the entire system of public administration. A brief overview of the basic principles of administrative proceedings and their implementation in the countries of the near and far abroad was made. At the same time, the institution of administrative proceedings, especially their principles, as well as the principles of administrative law in general, for the legislator and even the doctrine still remain largely unexplored and obscure problem. The author also concluded that the main feature of the principles of administrative proceedings is their direct effect and specific regularity.

Key words: administrative proceedings, administrative procedure, administrative justice, universality, legality, public administration, administrative cases

It should be noted that the President of the Republic of Kazakhstan Kassym-Jomart Tokayev declared 2021 the Year of the 30th anniversary of Independence. The Republic of Kazakhstan has become a prosperous, developing country, well-known in the international arena over the years of Independence.

At the same time, it should be noted that the essence and main purpose of administrative proceedings are disclosed and specified in the principles, fundamental, guiding principles that define its purpose as a set of norms governing the organization and activities of judicial bodies authorized to administer administrative justice [1].

On July the 1-st, 2021, the new Administrative Procedural Code of the Republic of Kazakhstan (*hereinafter referred to as the APPC RK*) entered into force. The Administrative Code of the Republic of Kazakhstan is aimed at regulating public-legal relations arising

between an administrative body and a person in respect of whom the public functions of this administrative body established by law are implemented.

There is a certain consensus in the foreign scientific literature regarding the key role of the principles of administrative proceedings in general and administrative procedures in particular. According to K.-P. Sommerman, «... the development of its own legal principles is crucial for the formation of administrative law as an independent subject» [2].

Recognizing these factors, K.-P. Sommerman, within the framework of the analysis of the European experience, identified the following system of principles:

1. The principles of the rule of law and the rule of law are declared as a kind of primary basis, all other principles are proclaimed as derivatives and/or modified from the named fundamental dyad.

2. «Formal (procedural, structural) principles» characterize the ways and means by which administrative bodies should perform the functions assigned to them:

2.1. The principle of legality.

2.2. Legal guarantee and protection of trust.

2.3. The principle of equality and protection of arbitrariness.

2.4. Excessive prohibitions and restrictions (including the principle of proportionality).

2.5. «Due process of law».

2.6. Responsibility of administrative bodies and officials [2, p. 65].

Like E. Schmidt-Eissmann notes that administrative procedures and standards (criteria) that should be applied to the executive body when making a decision (including protection against discrimination, principles of proportionality and integrity, protection of trust) are the two most important tools of administrative regulation [3].

In the course of the study, general scientific theoretical methods were applied. The method of cognition of scientific and theoretical materials was the main one for all the work. When considering and analyzing the basic principles of administrative procedures, the method of literature analysis was used; generalization method — when highlighting the basic principles; logical method — when analyzing problematic issues.

It should be noted that in most European countries the institute of administrative justice is represented by administrative proceedings and administrative courts or specialized administrative structures within the framework of general courts. For example, in Austria, Germany, Bulgaria, the Netherlands. Administrative courts have also been established in the countries of the former USSR: Lithuania, Latvia, Estonia, Armenia, Azerbaijan.

L. T. Zhanuzakova notes that this approach was adopted as a basis in our country on the development of administrative procedural law, which was defined in the Concept of Legal Policy of the Republic of Kazakhstan for the period from 2010 to 2020 as one of the important directions of the development of national law in general [4].

This document pointed out the need for the adoption of an Administrative Procedural Code, a clear identification of the subject of regulation of administrative procedural legislation, the principles of administrative proceedings, the creation of an institute of administrative justice that resolves disputes about law arising from public relations between the state and a citizen (organization). L. T. Zhanuzakova believes that administrative proceedings should become a full-fledged form of justice, along with criminal and civil proceedings [4].

We share this position because it is relevant and acceptable for the legal system of modern Kazakhstan.

Among the functions of the principles of administrative proceedings, we highlight the following:

- 1) often preceding the adoption of certain laws, anticipating the formation of procedures, the principles are designed to «prepare» the rule of law for their appearance and «hurry up» the legislator;

- 2) ensuring a certain universality of legislation on administrative procedures; at the same time, it should be remembered that the principles of administrative procedures may go beyond the scope of a specific law, they immanently seek to cover as much as possible of public relations;

- 3) assistance in establishing a balance between legal and non-legal principles of procedures;

4) balancing public and private interests, including the protection of non-governmental persons from possible abuses by management entities, as well as protecting public administration from the dishonesty of citizens and organizations;

5) finally, the purpose of the principles is to ensure the reality, concrete regularity of administrative procedures through «fine-tuning of law», analogy of law and law, as well as acting as a means of assessing related legal phenomena, especially discretionary administrative acts [5, p. 123].

According to R. A. Podoprigora the key innovations of the Institute of administrative procedures are:

- new principles of such procedures: fairness, proportionality, protection of the right to trust, prohibition of abuse of formal requirements, presumption of reliability, administrative discretion;
- the concept of an administrative body [6].

Such authority may be not only the public authority, local government, and public legal person, or other organization that has the authority to issue an administrative act, an administrative action (inaction) [6].

R. A. Podoprigora notes that with the preparation and adoption of new regulations and amendments to existing entities norm-setting activities should take into account the General principles of administrative law [6].

We agree with R.A. Podoprigora's opinion that all existing administrative legal norms cannot contradict the fundamental and guiding ideas of administrative law in their content, they must strictly comply with them, develop them and disclose their meaning and content in relation to all regulated public relations without exception [7, p. 89].

We share the position of R.A. Podoprigora that in each specific situation, in the absence of principles of administrative law, they will still be perceived and implemented in accordance with the personal discretion and understanding of each subject of law, and not in accordance with the general guiding and fundamental ideas of administrative law, its goals and objectives [7, p. 89].

We agree with R.A. Podoprigora's opinion that the basic principles of administrative law, such as the rule of law, the exclusive competence of the law, the principle of proportionality



and legal certainty, must necessarily be taken into account, recognized and applied as independent sources of administrative law, also in the law-making and law-realization activities of subjects of administrative law when they interpret administrative-legal norms [7, p. 89].

It should be noted that the institution of administrative procedures and judicial proceedings for the legislator and the doctrine still remain largely unexplored and obscure problem. We will try to briefly identify groups of the most important subordinate guiding principles, the influence of which is decisive for the principles of administrative proceedings.

Among the functions of the principles of administrative procedures, we will highlight the following:

1) often preceding the adoption of certain laws, anticipating the formation of procedures, the principles are designed to «prepare» the rule of law for their appearance and «hurry up» the legislator;

2) ensuring a certain universality of legislation on administrative procedures; at the same time, it should be remembered that the principles of administrative procedures may go beyond the scope of a specific law, they immanently seek to cover as much as possible of public relations. And this aspiration is understandable and even fair, since we are not talking about the principles of a particular law, a phenomenon that more or less fully covers the entire system of administrative procedures of various species;

3) assistance in establishing a balance between legal and non-legal principles of procedures;

4) balancing public and private interests, including the protection of non-governmental persons from possible abuses by management entities, as well as protecting public administration from the dishonesty of citizens and organizations;

5) finally, the purpose of the principles is to ensure the reality, the specific regularity of administrative procedures through the «fine-tuning of law», the analogy of law and law, as well as acting as a means of assessing related legal phenomena, especially discretionary administrative acts [5, p. 123].

Among the basic general legal principles that have the most important impact on administrative procedures, we propose to include:

- the principle of legality;
- the principle of justice (reasonableness, good faith);
- the principle of proportionality (proportionality) [5].

It should be noted that the principle of legality has formal and substantive, procedural and material dimensions. In the event of a dispute about his civil rights and obligations or when any charges are brought against him, he has the right to a fair and public hearing of the case within a reasonable time by an independent and impartial court established by law. In this case, the court decision is announced publicly, but the press and the public may not be allowed to attend court sessions during the entire process or part of it for reasons of morality, public order or national security in a democratic society, as well as when the interests of minors require it or to protect the privacy of the parties, or to the extent that, in the opinion of the court, it is strictly necessary – in special circumstances when publicity would violate the interests of justice.

Let's consider the principle of proportionality, known to almost all modern legal systems, by its origin is associated with such philosophical categories as "harmony", "measure", "golden mean". In a general sense, it expresses the requirement of equivalence in relationships, equality of mutual grants and receipts, as well as a balance of interests. Having passed a long evolutionary path of development, in modern public law, the principle of proportionality functions primarily as a criterion for determining the limits of the exercise of state powers and permissible restrictions on human rights.

For example, in the administrative law of Prussia in the XIX century, courts began to apply to the principle of proportionality on the basis of the All-Prussian Land Code of 1794 in order to limit the discretion of the police and other public administration bodies when they applied coercive measures [5, p. 203].

According to A. B. Zelentsov, O. A. Yastrebov, in order to determine the composition of the principles of judicial administrative law, they must be distinguished:

1) from the principles and ideas implemented and developed at the doctrinal level: the principles of law are legally fixed and legally binding;

2) from the usual norms of judicial administrative law: the principles are of fundamental importance, abstract content, universal coverage and are determined more by objective factors of law-making than by the will and discretion of the legislator [1].

A. B. Zelentsov highlights the following features of the principles of administrative proceedings:

1) principles are not some eternal, unchangeable and abstract ideas, but legal categories corresponding to the socio-economic, moral, political conditions of the development of society and reflecting the prevailing ideas about what administrative justice should be;

2) the principles embody a kind of concrete historical ideal of justice, which the state can afford and which it is able to provide;

3) the principles are the most general, fundamental legal provisions;

4) the principles are in the nature of categorical, unconditional imperative requirements that must be obeyed not only by citizens and organizations, but also by courts, as well as other public authorities;

5) it is necessary to determine the basic principles of the organization of judicial bodies exercising jurisdiction over administrative disputes, the main characteristic features of the judicial administrative process;

6) the principles should apply at all stages of the judicial administrative process;

7) compliance with the principles is guaranteed by the current legislation [1, p. 137].

It should be noted that the Administrative Procedural Code of the Republic of Kazakhstan (hereinafter referred to as the Code) is a legislative act regulating the procedure for implementing administrative procedures, as well as regulating the procedure for resolving disputes arising from public legal relations.

It follows from this that the legislative act provides for the resolution of disputes arising between state bodies, administrative bodies, officials, as well as citizens and legal entities.

The purpose of the adoption of the Code is the development of constitutional values in management activities, the implementation and protection of public rights and legitimate interests of citizens arising in relations with the state, officials. The Code includes a number of exhaustive principles on the basis of which administrative cases will be resolved.

According to A. A. Sabitova, the Administrative Procedural and Procedural Code should become a single legislative act containing the norms of administrative law systematized in a certain way and regulating not only the procedure for considering administrative cases, but also the procedure for citizens to appeal against the actions of officials in administrative and judicial bodies [8, p. 36].

For example, most German lawyers believe that article 1 of the Basic Law of Germany legitimized the most important principle of the German state, namely the recognition of human freedom and individuality as the highest value. In fact, this is the consolidation at the constitutional level of the provision that the state serves a person. It is this attitude that underlies the entire judicial practice of Germany, predetermining its development of the principle of proportionality [9, p. 203].

The creation of an Administrative Procedural Code will contribute to a more effective resolution of complaints and “administrative claims” of citizens and their associations against the actions of public administration bodies and their officials. Thus, to a certain extent, the task of protecting the rights, freedoms and legitimate interests of a citizen will be solved.

Let us consider in more detail the principle of proportionality in administrative procedures. So, the principle of proportionality is the principle that determines the legality of an action in terms of maintaining a balance between the goal and the means used.

Thus, according to article 10 of the Code, it is provided that when exercising administrative discretion, an administrative body, an official ensure a fair balance of interests of the participant in the administrative procedure and the company. At the same time, an administrative act, an administrative action (inaction) must be proportionate, that is, be suitable, necessary and proportional.

In the following cases, administrative acts, administrative action (inaction) are considered appropriate, necessary and proportionate if:

- administrative acts are acceptable to achieve the goal established by the laws of the Republic of Kazakhstan;
- administrative acts, administrative action (inaction), are considered necessary if they limit the rights, freedoms and legitimate interests of the participant in the administrative procedure to the least extent;
- administrative acts, administrative action (inaction) are considered proportional if the public benefit obtained as a result of restrictions on the rights, freedoms and legitimate interests of the participant in the administrative procedure is greater than the harm caused by these restrictions [6].

We adhere to the opinion of A. B. Zelentsov that the principles of administrative proceedings can be expressed in two forms:

1) the text form is a direct formulation and consolidation of the principle in normative legal acts that have the greatest legal force – in the Constitution, international legal acts, Laws. These principles are the basic norms underlying the legislation on judicial power and procedural legislation. They are the basis for all other rules governing the procedure for conducting administrative proceedings;

2) semantic form – the derivation of the content of the principle from legal norms and institutions [1, p. 126].

According to A. B. Zelentsov, the importance of the principles of administrative proceedings for the organization and implementation of administrative justice lies in the fact that they:

1) determine the essence, purpose and form of administrative justice, its procedural and organizational principles;

2) are designed to guarantee the observance of the rights and legitimate interests of citizens and organizations and their effective protection in the field of administrative proceedings;

3) serve as the basis of administrative procedural legislation and determine the essence, structure and qualitative features of judicial administrative law;

4) are the most important guarantees for the realization of the goals of administrative justice, create the basic conditions for their achievement;

5) oblige the court to be guided not only by specific administrative and procedural norms, but also by general principles of procedural law;

6) contribute to the correct interpretation of all norms of judicial administrative law;

7) act as a guarantor of the lawful, fair and reasonable administration of administrative justice [1].

Yu. N. Starilov notes that “The principles of administrative proceedings are subjective concepts. They are formulated by a person (legislator), based on specific legal experience and legal culture in the country, and are based on the basic provisions of the legal system, taking into account the achieved level of development of sectoral administrative legislation. At the same time, the principles reflect objective connections arising in the system of managerial, administrative and legal relations” [10, p. 364].

More generally, it refers to the requirement in administrative law that a person must know the case being made against him or her and be given an opportunity to answer it before the person or agency that will make the decision. Beyond that, however, the content of the principle is often difficult to determine in particular circumstances, and what fairness requires has altered over time and continues to evolve [11, p. 49].

According to A. B. Zelentsov, the principles of administrative proceedings are classified according to their legal significance on:

1) General legal, common both for the legal system as a whole and for all types of legal proceedings. These principles are implemented in administrative proceedings: directly and indirectly, manifested in sectoral and intersectoral principles. The directly applicable ones include, for example: the principle of legality, the rule of law, respect for human and civil rights and freedoms, equality of all before the law and the courts. Indirectly, in administrative proceedings, for example, such general legal principles as the principle of democracy and justice apply.

These principles are manifested in judicial and administrative proceedings on such fundamental grounds as competition, equality of the parties, transparency, the principle of completeness, comprehensiveness and impartiality of judicial proceedings;

2) interdisciplinary, inherent in several related branches of law (the principle of the administration of justice only by the court, the independence of courts and the independence of judges, the national language of judicial proceedings);

3) special sectoral principles that are peculiar only to judicial administrative law as a branch (for example, the principle of competition and equality of the parties) [1, p. 130].

Also, it should be noted that according to the content and object of legal regulation, the principles of administrative proceedings are divided into:

1) judicial, or organizational, principles that establish fundamental requirements for the organization of judicial bodies authorized to administer administrative justice and the status of judges (principles of judicial system);

2) judicial, or functional, principles defining the basic requirements for the procedure of administrative proceedings and ensuring the implementation of the main functions of the court in the process of direct consideration and resolution of administrative cases [1, p. 130].

Thus, the following conclusions can be drawn:

1) Many principles of administrative proceedings have constitutional and legal «roots»;

2) The principles of Administrative Proceedings are designed to guarantee the observance of the rights and legitimate interests of citizens and organizations and their effective protection in the field of administrative proceedings;

3) The principles of administrative proceedings oblige the court to be guided not only by specific administrative and procedural norms, but also by general principles of procedural law;

4) The principles of administrative justice are the fundamental legal requirements for the construction of administrative justice bodies and the procedure for its implementation, designed to ensure the fulfillment of its tasks and to guarantee the recognition, observance and protection of subjective public rights and legitimate interests of citizens and organizations by making lawful, reasonable and fair judicial decisions on administrative cases;

5) Along with other principles applied in administrative proceedings, the principle of proportionality has a certain inner core that does not have specific historical and cultural dependencies, which in any case allows us to consider it as a kind of natural-legal barrier against arbitrary restriction of constitutional rights and freedoms of citizens, based on the positivist idea of law;

6) The principles of administrative legal proceedings should play an important role in the application of the norms of the APPC, since these principles cover almost all spheres of public legal relations and are aimed at regulating public relations arising between an administrative body and a person in respect of whom the public functions of this administrative body established by law are carried out.

Thus, in the event of a dispute about his civil rights and obligations, each participant in the administrative procedure has the right to appeal an administrative act, an administrative action (inaction) not related to the adoption of an administrative act, in an administrative (pre-trial) order.

It should be noted that the adoption of the Administrative Procedural Code of the Republic of Kazakhstan marked the transition of the Republic of Kazakhstan to the system of administrative justice aimed at ensuring the rights and freedoms of citizens, protecting their interests from illegal actions and decisions of public authorities. At the same time, the adoption of a regulatory legal act by itself does not mean that the goals and objectives of administrative justice will be fully implemented. Much will depend on the effectiveness of the judicial authorities' application of the system of regulatory legal acts in resolving disputes and conflicts between the state administration and citizens. In this aspect, a large role will be given to the legal principles set out in the law.

#### **Литература**

1. Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. ин-т Дружбы народов, юрид. ин-т. М.: Статут, 2017. 768 с.
2. Зомерман К.-П. Принципы административного права // Дайджет публичного права. 2016. № 1. С. 61–65.



3. Schmidt-Assmann E. Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law, in Transforming Administrative Procedure. Global Law Press, Sevilla. 2008. P. 50–60.
4. Жанузакова Л. Т. Понятие и признаки административно-процессуальных правоотношений // Вестн. ин-та законодательства и правовой информации Республики Казахстан. № 1 (55). 2019. С. 21–27.
5. Давыдов К. В. Принципы административных процедур: сравнительно-правовое исследование // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 4 (34). С. 123–130.
6. Подопригора Р. А. Развитие административного законодательства в Республике Казахстан: Новый кодекс // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2021. № 1. С. 137–146.
7. Подопригора Р. А. Административное право: учеб. курс / под ред. Р. А. Подопригоры. Алматы: Налоговый эксперт, 2010. 368 с.
8. Сабитова А. А. Перспективы развития административного судопроизводства как гарантии защиты прав граждан Республики Казахстан // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 3 (33). С. 36–41.
9. Ledford K. F. Formalizing the Rule of Law in Prussia: The Supreme Administrative Law Court, 1876–1914 // Central European History. 2004. Vol. 37. № 2. P. 203–224.
10. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т.: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: НОРМА, 2002. 364 с.
11. Reid R. F. and David H. Administrative Law and Practice, 2d ed. Toronto: Butterworths, 1978. P. 49–104.

## **LEGITIMATE EXPECTATIONS AND THEIR REALIZATION IN THE INTERNATIONAL AND THE KAZAKHSTA ADMINISTRATIVE LAW (ON THE EXAMPLE OF THE ROAD TRAFFIC LAW)**

*M. A. Sarsembayev*

L. N. Gumilev Eurasian National University  
Professor of the Department of International Law, Doctor of Law  
IPARSEM@mail.ru

Abstract. The article is devoted to the protection of legitimate expectations in the administrative law of Kazakhstan. A comparatively parva aspect of this problem appears. The new practice of Kazakhstan is analyzed.

Key words: protection of legitimate expectations, administrative law, comparative administrative law

“The principle of protection of legitimate grounds (protection of trust),” according to the Russian scientist O. N. Sherstoboev, “is an important component of the legal system aimed at forming the doctrine of administrative procedures,” which “ensures predictability of administrative activities of public authorities” (O. N. Sherstoboev Protection of legitimate expectations — the fundamental principle of administrative law // Administrative Law and Process. 2019. No. 2. P. 21). The protection of legitimate expectations arising from the content of the norms of Kazakh administrative law and the norms of international conventions of an administrative nature ratified by Kazakhstan can be provided in the presence of national and international judicial practice developed on the basis of consideration in domestic and international courts of claims filed by plaintiffs-Kazakh citizens. Since such a practice does not yet exist in Kazakhstan, in this article we will attempt to consider somewhat more broadly the legitimate expectations of individuals and legal entities of Kazakhstan in the future on the example of road law from the point of view of national and international law.

The automotive industry has been, is and will continue to absorb the latest, intelligent technologies existing in the world. Using the example of the Japanese automotive industry, one can observe how automated mechanisms of braking devices, automated gearboxes of speeds (as they say in our people — automatic transmission) were created, how automated driving systems are being implemented. That is why the issue of the possibility and necessity of bringing unmanned vehicles to the streets and highways of mass use with the unconditional removal of a human driver from under the steering wheel has risen to the agenda of today. But so far it is not possible to solve this issue positively. Our colleagues lawyers from the absolute majority of countries, with the exception of 29 US states, Norway and some other countries, have become barriers on this path. It can be said that our other colleagues, international lawyers, who acted as experts when discussing amendments to the text of the 1968 Vienna Convention on Road Traffic, have largely set a conventional barrier on this path.

Meanwhile, the question of the need to introduce unmanned vehicles into the flow of modern conventional vehicles arose

not so much because the designers, designers of such machines, engineers, technicians and workers of car-building plants wanted this out of scientific and technical ambitions.

There are 2 objective factors that encourage countries to pay special attention to unmanned transport vehicles. The first factor is that in almost every country there is a shortage of professional drivers, and therefore many goods, components, products are not delivered at all or are delivered with a long delay, which creates problems in many sectors of the economy. Currently, there are not enough 4 thousand 300 professional drivers of cars in the Republic of Kazakhstan. Canada needs 40 thousand drivers, in the USA the shortage of drivers is 80 thousand vacancies, in the UK there are not enough 100 thousand drivers, in Poland – 120 thousand drivers, in Russia – 160 thousand drivers, in the countries of continental Europe the need for drivers is 400 thousand people. In the world, the trend of counting the shortage of car drivers has gone to millions of vacant places. If this problem is not solved due to a sharp increase in unmanned vehicles, almost every country may face the threat of economic collapse and a sharp decline in the material and financial well-being of citizens.

The second factor should include the presence of a large number of road accidents with a huge number of human casualties and severe injuries to drivers and passengers. This is often associated with physical fatigue of drivers, their inattention while driving, alcohol consumption, which leads to a sharp decrease in attention in relation to situations on the road, with a decrease in attention due to conversations with a passenger, conversations on the phone, inexperience, lack of professional driving skills, with the inability in a potential collision of vehicles to instantly take the only the right decision to prevent such a collision, with unjustified speeding and recklessness and with other reasons. In other words, the basis of many disasters and accidents on the roads is the so-called human factor associated with the mistakes of a living human driver. At the beginning of 2022, for the whole of 2021, 13 thousand road accidents occurred in Kazakhstan, as a result of which 2.3 thousand people were killed, 18.1 thousand people were injured of various severity. In Russia, during 2021, 13 thousand people died in road accidents, and in Asian countries

they die every year tens, hundreds of thousands of people. In 2021, 1.2 million people died in the world, which meant the daily death of 100 thousand people. A well-programmed mechanism of unmanned driving will make it possible to practically avoid road accidents and human casualties on the roads.

In this regard, there is a legitimate expectation of citizens, society as a whole, that IT specialists, technical specialists design the unmanned vehicles they produce in such a way that they practically exclude accidents on the roads, and legislators, with the help of lawyers, develop and adopt appropriate laws that would contribute to the reliability and safety of such drones on the streets and highways.

One can understand the concerns of those experts, lawyers who believe that unmanned vehicles today do not yet have a high degree of reliability and safety on public roads, especially since a few years ago there was a sad fact of the death of a girl cyclist in the United States in connection with her collision with an unmanned vehicle. The circumstances of the incident were studied in detail, technical and legal lessons were learned, artificial intelligence programs and mechanisms were improved. In this regard, the legitimate expectations of society and citizens regarding the legal permission for unmanned vehicles to enter the roads can and should be met. I would suggest a phased withdrawal of unmanned vehicles on public roads. At the first stage, unmanned trucks could enter intercity and international routes. It is these roads between cities and countries that represent the safest types of roads. It is no coincidence that it is on such roads that people improve their skills of professional driving by car and truck. It is the norms on such use that can be reflected in the texts of such sources of administrative law of the Republic of Kazakhstan as the Rules of the Road approved by the Government decree of November 13, 2014, the Law of the Republic of Kazakhstan of April 17, 2014 «On Road Traffic», as well as the treaty document of international administrative law — the Vienna Convention on Road Traffic of November 8, 1968.

It is possible to set a period (2–3 years) of a kind of testing of trucks on intercity and international routes, during which it is necessary to publicly reflect in every state and international

specialized organizations all the positive and negative aspects of the operation of unmanned trucks on these routes. Every negative fact of a potential and actual collision of drones with other cars, certain obstacles on the roads should become the property of all interested persons and society as a whole in real time. Technical specialists and lawyers must scrupulously work out all the details of any negative fact in order to increase, improve to the limit the safety of all types and brands of unmanned trucks.

At the second two- to three-year stage, it is possible to conduct mass testing passenger cars on the same intercity and international routes, during which possible disadvantages of all types and brands of unmanned passenger cars can be taken into account. This is necessary because the mechanisms of automated unmanned driving of cars differ from one automaker to another. During this stage, it will become clear which carmaker's drone and which country was on top of the situation, and which car factories should bring their drones to technical improvement or abandon them altogether. In this regard, the legislator of Kazakhstan could, at the legislative or by-law level, establish technical requirements for the safety of unmanned vehicles and formulate norms on criminal and administrative liability in respect of those unmanned vehicles that turned out to be at a low quality level that did not meet the established requirements.

And only at the third stage, unmanned passenger cars and specialized trucks with an unmanned mechanism can be allowed on the streets of cities and other settlements of the Republic of Kazakhstan. Moreover, it should be emphasized that the testing they passed at the first and second stages will not be enough. On any section of a city road, at intersections of roads, at the intersection of a highway with a railway, in the presence of large and small groups of people crossing roads, many problems may arise, therefore, the program embedded in the unmanned mechanism of a vehicle should instantly, taking into account the Rules of the road and the chaotic movement of people, make decisions to avoid road traffic accidents with human victims. It is necessary to scrupulously study the process of correct and incorrect reading by sensors and sensors of an unmanned vehicle of the contents of road signs, markings on roads, traffic light signs, responding to people,

neighboring cars, obstacles on the roads, to bring this process to perfection at factory landfills and to unconditional improvement on public roads of settlements of the country.

The given algorithms of actions should, in my opinion, exclude, at least minimize the number of road accidents on highways. At the same time, I do not exclude the possibility that there may be problems with human casualties, injuries to people on the roads, collisions of unmanned vehicles. cars with other types of cars, issues of the need for compensation for damage caused by an unmanned vehicle. If we reflect all the stages of the passage of unmanned vehicles, all actions aimed at ensuring a high level of safety of unmanned vehicles, the entire organizational and legal mechanism for compensation of moral and material damage in the above-mentioned and other laws of the Republic of Kazakhstan in a detailed form, then the affected citizens, based on the principle of legitimate expectations, have the right to hope that their rights and legitimate interests will be satisfied and protected.

And now I would like to draw attention to the international conventions that form the basis of international administrative law, in connection with their response to the possibility of the appearance of unmanned vehicles on public roads, including on international highways. To begin with, we will show which international conventions are relevant to highways. These are: Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road of May 19, 1956, European Agreement on the International Carriage of Dangerous Goods by Road of September 30, 1957, Agreement on the Adoption of Uniform Conditions for Approval and on Mutual Recognition of Approval of Items of Equipment and Parts of Motor Vehicles of March 20, 1958, Convention on Road Traffic of November 8, 1968, Convention on Road Signs and Signals of November 8, 1968, The Convention on the Contract for the International Carriage of Passengers and Baggage by Road of March 1, 1973, the Convention on Civil Liability for Damage Caused during the Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Waterway, of October 10, 1989, and a number of international protocols thereto. In almost all of these international legal acts, it is desirable to introduce norms in articles and sections on various aspects of the functioning of unmanned vehicles. It would also be

desirable to develop and adopt a separate universal international convention on the conditions for the use of unmanned vehicles on public roads and paths.

Among all the above international legal documents, it is necessary to single out the Vienna Convention on Road Traffic of 1968. It attempts to somehow respond to the appearance of unmanned vehicles in order to resolve the issue of possible permission for their use on public roads.

In March 2014, at the initiative of a number of Western countries (Germany, France, Italy and others), the 68th session of the UN Working Group approved some amendments that were made to the text of the 1968 Convention on Road Traffic in 2016. Thus, article 8 of this international document has been supplemented with paragraph 5-bis: «It is considered that vehicle systems affecting the way a vehicle is driven comply with the provisions of paragraph 5 of this article and paragraph 1 of article 13 if they meet the conditions of manufacture, installation and use in accordance with international legal instruments relating to wheeled vehicles, items equipment and parts that can be installed and/or used on wheeled vehicles. It is considered that vehicle systems affecting the way of driving a vehicle and not meeting the above-mentioned conditions of manufacture, installation and use comply with the provisions of paragraph 5 of this article and paragraph 1 of Article 13, if the driver can switch them to manual mode or disable them at any time» (hereinafter cited by: Rules of Unmanned Driving on amendments to the Vienna Convention on Road Traffic. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/99562-pravila-bespilotnogo-vozhdeniya-izmeneniyakh-venskoj-konvencii-dorozhnom>; accessed: 10.05.2022).

It should be noted that paragraph 1 of article 39 of the Convention («Every car, every trailer and every combination of vehicles in international traffic must comply with the provisions of Annex 5 to this Convention. In addition, they must be in good condition») supplemented with the following provision: «It is considered that if these vehicles are equipped with systems, parts and equipment that meet the conditions of manufacture, installation and use in accordance with the technical provisions of international legal instruments referred to in paragraph 5-bis

of Article 8 of this Convention, they comply with the provisions of the annex 5».

These additional rules of the Convention can be interpreted in two ways. On the one hand, the Convention seems to welcome the installation of an automated control system in the car, which can be understood as the mechanism of unmanned vehicle control. If necessary, the driver can turn off the autopilot mechanism and switch to manual control.

Since the text of the Convention and its amendments do not contain the terms «automated control system», «unmanned vehicle», «autopilot control mechanism», it can be assumed that the amendments to the Convention do not refer to an unmanned vehicle, but to an ordinary car in which some automated control components are installed to help the driver who if necessary, it can turn them off and switch them to manual control mode.

Such uncertainty about the content of amendments to the Convention among many States parties to this Convention has generated different expectations. For example, Western states regarded these amendments as the first step towards the approval of unmanned vehicles. The Northern European countries Norway, Finland, Sweden, Denmark have gone even further. They have adopted regulations in order to create conditions for testing unmanned vehicles on public roads. Norway adopted the law of December 15, 2017 «On testing of unmanned vehicles». The UK has allowed the use of automatic vehicles under the Automatic and Electric Vehicles Act 2018, based on the Queen's approval of July 19, 2018. Japan has legalized self-driving cars by amending the Laws «On Road Traffic» and «On Road Transport», which came into force in April 2020. In these countries, the mentioned laws have generated quite legitimate expectations for all interested parties, for designers of unmanned vehicles, technical specialists and workers of car factories, despite the uncertainty of the international legal provisions of the Vienna Convention on this issue. In the event of problems related to unmanned vehicles, individuals and legal entities can fully rely on the laws and other regulations of their countries to count on legitimate expectations that their problems will be solved in strict accordance with the law.



The Republic of Kazakhstan, which ratified this Convention on April 4, 1994, did not adopt laws and regulations on the status of unmanned vehicles for the following reasons. Firstly, the specialized Vienna Convention on Road Traffic does not contain explicit provisions on the possibility of the withdrawal of unmanned vehicles on public roads. In addition, the requirement that the driver must be in a car with automated driving mechanisms negates the status of an autonomous unmanned vehicle. Secondly, the country's economy does not yet allow the production of unmanned vehicles. But, it seems that this issue in the republic will be resolved in the near future, which will lead to amendments to the texts of the legislation of the Republic of Kazakhstan on road traffic in the form of the need for the functioning of unmanned transport vehicles and mechanisms in the territory of the republic.

#### **Literature**

1. Zhumagulov M. I. Legal bases of administrative coercion. Nur-Sultan: Kazakhstan Institute for Strategic Studies at the President of the Republic of Kazakhstan, 2019. 360 p.
2. Pobegimova N. I., Sherstoboev O.N. Administrative law and international law: atypical legal constructions // Administrative law and process. 2016. No. 10. P. 5–8.
3. Pobegimova N. Prospects for the formation of international administrative law in modern conditions // Administrative law and process. 2016. No. 8. P. 29–35.
4. Sherstoboev O. N. Protection of legitimate expectations — the fundamental principle of administrative law // Administrative law and process. 2019. No. 2. P. 21–26.
5. Sherstoboev O. N. Administrative discretion in case of cancellation of an administrative act // Administrative law and process. 2022. No. 1. P. 15–21.
6. Shaw M. N. International Law. 8th edition. In 2 volumes. Translated from English into Russian by D. M. Sarsembaev. Volume 1. Nur-Sultan. 2019. P. 64–65.
7. A memo explaining the provisions of the Administrative Procedural Code of the Republic of Kazakhstan. Almaty. 2021. 42 p.
8. Lord Mackenzie Stewart. Legal expectations and Estoppel in Community Law and English Administrative Law // Legal Issues of European Integration. 1982. Vol. 1. P. 55.
9. Lord Woolf, Jowell Jeffrey, Le Sueur Andrew (2007). Legitimate Expectation. De Smith's Judicial Review (6th ed.). London: Sweet and Maxwell. P. 609–650.

# THE METHODOLOGY OF CHECKING THE DISCRETION APPLIED: THE EXPERIENCE OF RUSSIA AND FRANCE

*P. A. Kuryndin*

Saint Petersburg State University  
assistant of The Department of Administrative and Financial Law  
Candidate of Legal Sciences  
p.kuryndin@spbu.ru

**Abstract.** There are practically no studies based on original sources on the nature and particular qualities of administrative proceedings in the Russian legal science. The French experience of judicial review of the legality of administrative acts dates back to the second half of the 19th century. This accumulated experience can be applied in Russia to protect a private entity during administrative proceedings with strong administration. A detailed explanation of French experience is required to understand the criteria for checking legality and the limits of judicial intervention.

Then we can develop Russian administrative theory and legal proceedings qualitatively. Otherwise, we will continue to face judicial acts in practice, which replace the decisions of administrative bodies or have the legality of their actions confirmed by external signs.

**Key words:** assessment of the motives and goals, illegality, administrative act, administrative proceedings, limits of judicial intervention

## **Introduction**

The legislator always searches for a means of effective control over the discretionary powers of administrative bodies. Therefore, scientific works appear that support the idea of expanding the judicial method of protecting the rights and freedoms of private entities [2, 4, 5, 8]. The right to judicial protection of course is almost universal in significance as in modern society law “penetrates” into all social relation [9] and became the main regulator of relations. In this regard, the Constitutional Court of the Russian Federation which recognized *de facto* and *de jure* that “it is the court that has the exclusive power to make final decisions in a dispute about right, including cases arising from tax relations” [14].

Thus, it is possible, in principle, to impose the entire burden of control on the judicial bodies which would be engaged in checking the legality of administrative act. The functions of judicial protection based on the principles of independent, adversarial and

impartial proceedings, which is, undoubtedly, necessary for a full and fair adjudication of the dispute.

The administrative justice should not completely replace administrative bodies. Otherwise, the boundaries between judicial and administrative activities are blurred. Therefore, we need to discuss with regard to the methodology of judicial verification of the legality of administrative acts, to be also borrowed by the Russian practice.

### **Encountered problems**

The notion of discretionary powers of administrative bodies obviously cannot presume that an administrative body acts solely of its own will, which is not bound by any rule of law in making a specific decision. On the contrary, the law authorizes an administrative body (its official), for example, to perform a particular action, although the relevant regulatory legal act does not limit performing or failing to perform this action by any conditions stipulated in advance. B. M. Lazarev rightly remarked that, if every step of a state body was connected with the occurrence of specific pre-defined legal facts, “state bodies... would not be able to actively influence the processes taking place in life” [3, P. 33].

Unfortunately, in practice, the courts in Russia make decisions that, in their legal consequences, replace administrative rulings [13]. This means that the issued court decision does not only interfere with the administrative procedure for making a decision or performing the necessary action on the part of an administrative body but rules it out.

As well as, the Russians courts make the judicial review, but they control only powers and formal (administrative) criterion, i.e. the issuance of an administrative ruling by an authorized administrative body. In other words, the practice influenced by the Supreme Court of the Russian Federation, is solely guided by a strict understanding of the principle of legality and competence [12].

### **French approach**

Initially, the settlement of administrative and legal disputes was the exclusive prerogative of the executive power itself [1, P. 8]. For this role, in France the State Council was created, this body

exercised departmental control but subsequently (in the second half of the XIX century) it “acquired” judicial functions [5, P. 140]. The expansion of powers made it possible to form a system of special (administrative) courts including various administrative courts.

Nowadays, the system of administrative justice operates on the basis of the principle of adversarial proceedings [15, 18]. However, despite all this, a court trial retains its inquisitorial nature, that is, it is characterised by the activity of the court: this feature allows the administrative court to request additional evidence, explanations and to redistribute the burden of proof between the parties to the dispute [11, P. 622].

The powers of administrative courts listed above bring about the following logical questions: what is the subject of judicial examination? The short answer is an administrative act, but the practice shows the need to use the special methodology.

### **Type of administrative acts in France**

The French theory suggests that the administrative rulings made can take two forms. The first option means acting in accordance with what is expressly stipulated by the law, and this is a “competence prescribed by law”, whereas the second one involves acting due to the presence of discretion (discretionary powers) [6, P. 209]. In other words, the first case is an issuing a permit. An administrative body is obliged to check the necessary set of documents and make a positive decision if the conditions are met. In the second case, an administrative body exercises the discretionary powers, i. e., it means making a decision related to its ability to independently choose the final decision or method of action to achieve the goals that have been set.

However, in practical terms, administrative acts cannot be characterised solely as those adopted within the scope of the granted competence or on the basis of the exercise of discretionary powers only.

### **Classic way to control**

The judicial control over the legality of administrative rulings in France is carried out on various grounds; the methodology of

such activities has an established character. The administrative courts apply the relevant grounds both in aggregate and separate:

- lack of competence: the decision was made by a person or body that does not have appropriate powers;

- violation of the procedure: the decision was made in violation of the established form or procedure<sup>1</sup>;

- illegality of reasons: erroneous assessment of circumstances, erroneous application of provisions of law or an improper or incorrect classification of circumstances;

- illegality of the purpose of making a decision: the decision does not meet social (public) interests or is not such a decision that should have been made for the sake of these interests according to law” [5, P. 140].

It seems important to first look at the latter two grounds as they are related to checking the discretion of administrative authorities in the adoption of relevant acts.

The current French practice deems the assessment of the reasons or goals behind the adoption of an administrative ruling possible and necessary. This argument cannot be disputed, for example, in situations where an administrative ruling was based on personal or other unlawful interest of the official who prepared the relevant decision [7]. Otherwise, such an administrative act could not be cancelled for this reason.

At the same time, according to a stance formed in France an administrative court does not control an administrative ruling made within the framework of discretionary powers in full, exercising in this case limited control<sup>2</sup> and only checking it for gross and obvious errors [16]. In other words, an administrative court’s ability to check the discretionary powers of an administrative body does not imply assessing the course of action chosen by the administrative body or seeking for the best possible one [17].

---

<sup>1</sup> Violation of the procedure may only constitute grounds for declaring an administrative ruling illegal in case of grave violations.

<sup>2</sup> Along with limited control, France also has normal and maximum ones. Normal control refers to checking administrative rulings made within the framework of “competence prescribed by law” in which case the correctness of the legal classification of facts is primarily evaluated, whereas maximum control is exercised towards those acts whose legality is determined by an exceptional need for their adoption (for example, police response measures or seizure of real estate for public use, etc.) [10].

Therefore, as a general rule, there is no complete judicial review of expediency in the exercise of an administrative body's discretionary powers. An administrative court is not authorized to implement such a check by law. Otherwise, there is the discrepancy between the nature of judicial proceedings and the division of powers principle. In fact, although the administrative court in France is quite active, administrative justice should not completely replace administrative bodies.

### **Conclusion**

The French system of administrative control is characterised by established legal traditions, the presence of a well-established and developed administrative and legal doctrine as well as the consensus among the scientific community on the main issues under study. On the basis of this developed methodology, the French administrative procedural legislation provides administrative courts with an opportunity to check the goals and reasons for the adoption of administrative rulings. Such check is not only aimed at preventing gross errors but also at establishing whether the administrative ruling adopted meets the interests of the individual and the society as a whole or whether the goals of the administrative ruling are in line with the current law. Therefore, this methodology of checking the discretion applied, when issuing administrative rulings, could also be borrowed by the Russian practice.

### **References**

1. French Code of Administrative Justice. Edited by: Bechet-Golovko K., Talapina E. V. Moscow: Prospekt. 2019. 448 p. (from Russian)
2. Konovalov A. O. Certain Problems of Using the Judicial Method of Protecting the Constitutional Right to Access Information on the Activities of Courts (based on the materials of the Novosibirsk region) // Relevant Problems of Russian Law. 2013. № 9. P. 1101–1107 (from Russian)
3. Lazarev B. M. Competence of a State Body. Soviet State and Law. 1968, № 11. P. 33. (Cit. ex. Chechot D. M. Administrative Justice: Theoretical Problems // Leningrad state University named after A. A. Zhdanov. Leningrad: Publishing House of Leningrad State University, 1973. P 69) (from Russian)
4. Nikitin S. V. Concept and Forms of Judicial Compliance Assessment // An Anthology of Academic Thought. Moscow: Statute 2008. P. 554–564 (from Russian)

5. Razgildeev A. V. Administrative Justice: the Experience of European countries, the USA and the Possibility of Using it in Russia // *Zakon*. 2013. № 11. P. 135–150 (from Russian)
6. Vedel G. Administrative Law of France. Translated from French / Vedel G.; ed. by Krutogolov M. A.; Translated by Entin L. M. Moscow: Progress, 1973. 512 p. (from Russian)
7. Vasilevich G. A. Transparency of the Activities of Officials as the Most Significant Means of Eliminating Conflicts of Interest // *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2018. № 3. P. 32–37 (from Russian)
8. Yurkov B. N. Problems of Judicial Control and Supervision in the Soviet State Administration: a PhD Thesis in Law: 12.00.03 / Kharkiv Law Institute named after F. E. Dzerzhinsky. Kharkiv, 1988. 440 p. (from Russian)
9. Gilbert G. Le droit au juge: droit ou slogan? [electronic source] // *Asmp-le droit au juge: droit ou slogan?* Available at: [http://www.asmp.fr/travaux/communications/2011\\_10\\_24\\_guillaume.htm](http://www.asmp.fr/travaux/communications/2011_10_24_guillaume.htm) (Accessed on: 20.06.2022) (from French)
10. Tifine P. Etendue du contrôle juridictionnel [electronic source] // Available at: URL: [http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/17/droit-administratif-francais-deuxieme-partie-chapitre-2/#.VOBh\\_-asWS0](http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/17/droit-administratif-francais-deuxieme-partie-chapitre-2/#.VOBh_-asWS0) (Accessed on: 20.06.2022) (from French)
11. Waline J. Droit administratif // *Dalloz*. 2008f (from French)
12. The Decision of the Chamber for Commercial Disputes of the Supreme Court of Russian Federation of October 31, 2017 № 305-KG17-5672 in case № A40-101850/2016 [electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus» (Accessed on: 20.06.2022) (from Russian)
13. The materials in case № A56-55372/2012 (Accessed through Information System «Consultant Plus») (accessed on: 20.06.2022) (from Russian)
14. The ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 17, 2009 № 5-P “On checking the constitutionality of the provisions contained in paragraphs four and five of section 10 of article 89 of the Tax Code of the Russian Federation following a complaint of OOO “Varm”” // *The Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation*. 2009. № 2 (from Russian)
15. CE, 24 october 1969, Gougeon; 12 novembre 1969, Pasquier // *AJDA* 1979.707 (from French)
16. CE, 6 avril 1973, requête numéro 86690, Jacques // *Rec.* p. 288 (from French)
17. CE, sect., 28 mars 1997, requête numéro 165318; Féd. des comités de défense contre le tracé est de l’autoroute A 28 // *Lebon* (from French)
18. CE, 13 février 2006, Sté Fiducial Informatique et Sté Fiducial Expertise // *Rec.* 6 (from French)

# ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА, ЕГО ПРЕДМЕТА И МЕТОДА

*И. В. Горбунова (Коршунова)*

Хакасский государственный университет им. Н. Ф. Катанова  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Института истории и права  
кандидат юридических наук, доцент  
iren\_13@mail.ru

Аннотация. В данной статье рассматриваются отдельные концептуальные подходы к пониманию правовой природы административного права, его предмета и метода. Делается вывод, что содержание предмета административного права до сегодняшнего времени юридической наукой точным образом не определен, и на него оказывают влияние конституционные и политико-правовые преобразования, а также процессы глобализации, меняющие мировой порядок. Сущность административного права, как и его предмета неотъемлемо связана с государственным управлением и с деятельностью публичной администрации. В условиях построения социального правового государства на первый план выходит концепция юридической ответственности органов публичной власти и их должностных лиц за незаконные действия, причиняющие ущерб гражданам и организациям и подчинение их Закону.

Ключевые слова: административное право, отрасль права, предмет и метод

Abstract. This article discusses separate conceptual approaches to understanding the legal nature of administrative law, its subject and method. It is concluded that the content of the subject of administrative law has not been precisely defined by legal science until now, and it is influenced by constitutional and political and legal transformations, as well as globalization processes that change the world order. The essence of administrative law, as well as its subject matter, is inseparably connected with public administration and with the activities of public administration. In the conditions of building a social legal state, the concept of legal responsibility of public authorities and their officials for illegal actions that cause damage to citizens and organizations and their submission to the Law comes to the fore.

Key words: administrative law, branch of law, subject and method

«Административное право», как отрасль права и учебная дисциплина, имеет наиболее обширный круг общественных отношений, составляющих ее предмет, многообразие методов и множественность источников, что делает ее по-своему



уникальной в сравнении с иными отраслями права и учебными дисциплинами. По праву, данная отрасль права занимает одно из ведущих мест в российской правовой системе, поскольку с одной стороны оно тесно взаимосвязано и опирается на «конституционное право» — дисциплину, образующую ядро всей правовой системы, с другой стороны, сочетает в себе элементы многих иных отраслей права — гражданского права и процесса, трудового, муниципального, финансового права, таможенного, налогового, уголовного права и процесса и т. д.

Для описания правовой природы административного права, а значит и его предмета приведем знаменитые цитаты известных административистов — немцев. Отто Майер: «Конституционное право проходит — административное право остается» (1924 г.); Фритц Вернер: «Административное право есть конкретизированное конституционное право» (1959 г.) [1]. Если первая цитата указывает на четкое разделение конституционного и административного права, поскольку во время деятельности О. Майера, конституционное право считалось непостоянным и зависящим от государственно-политических преобразований, то более поздняя цитата Ф. Вернера описывает их необходимое сочетание, а точнее безусловную конституционализацию административного права.

Цитата отечественного административиста профессора Ю. А. Тихомирова: «Административное право выступает как шпага, защищающая «юридическую честь» публичного права и одновременно гражданского права» (1998 г.) [7], позволяет сделать вывод, что административно-правовые нормы, предназначенные для регулирования общественных отношений, составляющих его предмет имеют огромное значение для обеспечения и защиты органами публичной власти политических, социальных и экономических прав и интересов граждан и организаций посредством принятия управленческих решений в форме актов управления.

Таким образом, стоит отметить такой немаловажный факт, что административное право представляет собой как управленческое право (право о государственном управлении), так и конкретизированное конституционное право, так и право, в котором деятельность публичных органов власти, осущест-

вляемая посредством принятия управленческих актов, служит инструментом обеспечения и защиты прав и интересов граждан и организаций и подчинена Закону. В связи с последним подходом, неизменно встает вопрос о юридической ответственности публичных органов власти и их должностных лиц за вред, причиненный гражданам и юридическим лицам незаконными действиями.

Развитие, формирование и расцвет отечественного административного права как отрасли и как науки приходится на годы советской эпохи и неотъемлемо связаны с государственным управлением.

«В настоящее время существует два взгляда на советскую науку. Представители первого называют советскую науку тоталитарной. Другие же отмечают высокие достижения и заявляют о необходимости обеспечения преемственности. Современная наука испытывает чрезмерное влияние политики и зарубежной науки. Зарубежное влияние иногда пагубно сказывается на развитие как науки, так и законодательства». [4, с. 15]. Чрезмерная и необдуманная компиляция норм права передовых зарубежных стран может приводить к большим противоречиям внутри российской правовой и политической системы.

Государственное управление согласно советской доктрине административного права понималось, как: деятельность государства по организующему воздействию на общественные отношения; функцию государства, которую реализуют все его государственные органы: законодательные, исполнительные, судебные, прокурорские; как вид деятельности по осуществлению единой государственной власти. Конституция Российской Федерации 1993 г. от этого термина отказалась, появился новый термин — «исполнительная власть». Несмотря на то, что государственное управление — это весьма широкое и многообразное понятие, сейчас оно используется в известной степени условно. И чаще всего, под ним понимается самостоятельный вид государственной деятельности, специфика которой состоит в исполнении, т. е. проведении в жизнь требований законов или исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти.

Границы предмета административного права не замыкаются государственным управлением, они могут охватывать и иные общественные отношения, возникающие в публично-правовой сфере как образующие, так и не образующие предмет иных отраслей права. В первом случае — это финансовое, налоговое, миграционное, гражданское, уголовное и многие иные отрасли права. Во втором случае — право административных процедур, право административно-правовых режимов, международное транснациональное административное право и иные.

Общеизвестно, что в основе любой отрасли права лежат ее предмет и метод, реже в качестве признака отрасли указывают источники, т. е. кодифицированный федеральный закон (или законы).

Однако, в науке права встречаются и принципиально отличные подходы. Так, по мнению проф. В. Д. Сорокина признаками отрасли российского права являются не традиционные «предмет» и «метод», а три системных признака: а) наличие своего предмета правового регулирования (т. е. группу общественных отношений, отличающихся от иных групп качественной характеристикой); б) у данной группы правовых норм наличие соответствующей степени системной организации, т. е. определенной внутренней структуры, элементами которой являются институты; в) способность взаимодействовать с др. отраслями права, как системами одного и того же уровня. Как видим, в предлагаемой конструкции не нашлось место отраслевому методу правового регулирования, поскольку последний обусловлен единым предметом правового регулирования и «принадлежит» всей системе права и не может принадлежать каждой отрасли [6, с. 334–347].

По мнению широко известных отечественных ученых-административистов предмет отрасли административного права может определяться через «совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений» и через «совокупность соответствующих общественных отношений».

Так, авторы учебника Административное право МГЮА 2002 г. под предметом административного права понимают

«отрасль российской правовой системы, представляющую собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти» (в более широком понимании — в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности) [3, с. 43]. В последнем издании кафедрального учебника МГЮА 2020 г. в этой части содержится однозначное утверждение: «административное право — это отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе практической реализации исполнительной власти, осуществления государственно-управленческой деятельности» [2, с. 33].

Авторы воронежского учебника по административному праву пишут, что предметом административного права являются разнообразные по содержанию общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами [5, с. 77].

Проблема метода правового регулирования относится к одной из сложных и мало разработанных в юридической науке. Ученые, занимающиеся этой проблемой, подходят к оценке метода правового регулирования преимущественно со следующих точек зрения: метод, наряду с предметом служит критерием деления права на отрасли и их дифференциации на публичные и частые; характер предмета является главным фактором, определяющим характер метода; метод одной отрасли определяет метод иной.

По нашему мнению, первая точка зрения не нуждается в пояснении. Остановимся на двух других. Так, по мнению В. Д. Сорокина, метод правового регулирования обусловлен единым предметом правового регулирования, может выполнять свою социальную функцию только как система, складывающаяся из трех первоначальных способов воздействия — дозволения, предписания и запрета. С. С. Алексееву, принадлежит утверждение, что наиболее ярко особенности метода правового регулирования выражаются в гражданском и адми-

нистративном праве. В первом, субъекты действуют на началах равенства сторон в правоотношениях, в административном праве — метод характеризуется тем, что стороны находятся в отношениях неравенства или «власти» и «подчинения». Таким образом, только этим двум отраслям отводится роль «поставщика» элементов метода для всех иных отраслей права: финансового, земельного, жилищного, семейного и т. п. [6, с. 289, 295].

Основное содержание методов административного права состоит в следующем:

1) административно-правовой метод предполагает неравенство сторон — участников административно-правовых отношений, т. е. отношения власти — подчинения, субординационными по характеру (в волевом плане один участник реальных или потенциальных управленческих отношений воздействует на другого, что связано с подчинением одной стороны другой);

2) механизму административно-правового регулирования присущи предписывающие правовые средства. Одной стороне предоставлен определенный объем юридических властных полномочий, адресуемых др. стороне. Последняя обязана подчиниться предписаниям, исходящих от носителя распорядительных прав;

3) административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявлений одного из участников отношения;

4) можно выделить, помимо отмеченных, такой способ регулирования общественных отношений в сфере государственного управления, как дозволение — дозволительный вариант управляющего воздействия, обладающего всеми чертами официального разрешения на совершение определенных действий. Например, вариант дозволения дает возможность проявлять самостоятельность при решении вопроса о применении к лицу, совершившему административное правонарушение, той или иной меры административного взыскания либо освобождения его от ответственности.

Характеризуя методы административного права, следует обратить внимание, что в условиях модернизации государ-

ственного управления современное административное право уже не может ограничиваться односторонне-властными методами воздействия, а использует новые правовые методы, направленные на согласование воли участников административных отношений, «равноправное» положение участников административных правоотношений. В качестве примеров таких отношений следует отметить отношения по предоставлению государственных (публичных) услуг, заключение административного договора и др.

«Административное право» как отрасль права, ее предмет и метод, постоянно претерпевают значительные изменения вслед за теми, которые происходят в системе государственного и публичного управления, следуя государственно-политическому курсу страны. Если еще совсем недавно, на первый план, выдвигалась его постепенная трансформация из постсоветского административного права в административное право социального правового государства, то на данный момент, в результате очередных политико-правовых преобразований, происходит укрепление позиций федерального центра и централизация публичной вертикали исполнительной власти, а значит усиление роли и доминирование интересов государства во всех областях и сферах общественной жизни. Сильная центральная власть — признак сильной России, как уже давно подметили известные общественные и политические деятели.

Также на развитие предмета административного права оказывают существенное влияние процессы глобализации мирового порядка. На данный момент наше Отечество оказалось в центре этого водоворота с самым большим количеством санкций, которые планомерно вводятся США и их союзниками, начиная с 1998 года, 2014 и 2018 и т. д.

Введение санкций, в обход Устава ООН противоречит основным принципам и нормам международного права — нарушает принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства и носят открытый антироссийский характер. Поэтому вопросу приведем правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой, односторонние санкции против России

устанавливаются государствами вне надлежащей международно-правовой процедуры и в противоречии с многосторонними международными договорами, участником которых является Российская Федерация [8].

Инструментом минимизации потенциальных негативных последствий санкций служит национальное антисанкционное регулирование, проведение конституционно-правовых преобразований, способствующих централизации вертикали публичной власти: укреплению позиций федерального центра по отношению к субъектам Федерации; укреплению позиций властей субъектов Федерации по отношению к местному уровню власти. В новых условиях федеральный центр стремится проводить новую экономическую политику по поддержке отечественного товаропроизводителя, в том числе и в виде послаблений при осуществлении государственного контроля предметом которого являются соблюдение индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами обязательных требований.

#### Литература

1. Административное право Германии. Т. 1. Право административных процедур. Общее административное право. М., 2021. 416 с.
2. Административное право / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М.: Норма, 2020. 736 с.
3. Козлов Ю. М. Административное право / под ред. Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2002. 302 с.
4. Наумкина В. В. Конституционное право России: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2022. 183 с.
5. Общее административное право: В 2 ч. Ч. 1 / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Издательство ВГУ, 2016. 760 с.
6. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. 474 с.
7. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 1998. 652 с.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.02.2018 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 1252, статьи 1487 и пунктов 1, 2 и 4 статьи 1515 Гражданского кодекса РФ в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «ПАГ» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2018. № 3.

# **ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ НЕКОТОРЫХ ОСНОВНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, НЕ ПОДЛЕЖАЩИХ ОГРАНИЧЕНИЮ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ, В КОНСТИТУЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

*Л. Н. Вахрамеева*

Заместитель прокурора Кировского района города Новосибирска  
lydmila5127@mail.ru

Аннотация. В статье исследуется правовое закрепление в конституционном законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран права человека на жилище и права человека на использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. По итогам сравнительного анализа автор делает вывод о наиболее полном гарантировании этих прав человека в законодательстве Российской Федерации, отмечает причины, по которым эти права не являются абсолютными правами человека.

Ключевые слова: основные права человека, право человека на жилище, право на использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, законодательство Российской Федерации, законодательство зарубежных стран, правовое закрепление, конституционное право

Abstract. The article examines the legal consolidation in the constitutional legislation of the Russian Federation and foreign countries of the human right to housing and the human rights to use their abilities and property for entrepreneurial and other economic activities not prohibited by law. Based on the results of the comparative analysis, the author concludes that these human rights are most fully guaranteed in the legislation of the Russian Federation, notes the reasons why these rights are not absolute human rights.

Key words: basic human rights, human right to housing, the right to use their abilities and property for entrepreneurial and other economic activities not prohibited by law, legislation of the Russian Federation, legislation of foreign countries, legal consolidation, constitutional law

Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года, закрепляет признание и гарантирование прав и свобод человека и гражданина. Основные права и свободы закреплены в Конституции Российской Федерации, признаны неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения.



Часть 3 статьи 56 Конституции Российской Федерации закрепляет запрет ограничения ряда прав и свобод в условиях чрезвычайного положения. Среди них — право человека на жилище и право на использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Право на жилище гарантирует часть 1 статьи 40 Конституции Российской Федерации. Жилище обеспечивает человеку достойное существование, право на отдых и досуг, на частную жизнь, связано с правом свободно находиться на территории России, с правом на свободное передвижение, на выбор места пребывания и места жительства. Право на жилище не ограничивается институтом регистрации, заменившим институт прописки [6]. Конституция Российской Федерации гарантирует малоимущим гражданам, нуждающимся в жилье, предоставление жилых помещений бесплатно либо за доступную плату. Гарантия предоставления жилья распространяется на нуждающихся в жилье судей<sup>1</sup>, прокурорских работников<sup>2</sup>, сотрудников полиции<sup>3</sup>, военнослужащих<sup>4</sup>, педагогических работников<sup>5</sup>, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей<sup>6</sup>. Органами государственной власти и местного самоуправления поощряется жилищное строительство, принимаются программы поддержки жилищного строительства, в том числе для молодых и многодетных семей, приобретается жилищный фонд для предоставления его нуждающимся

---

<sup>1</sup> О статусе судей в Российской Федерации: закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Рос. газ. 29 июля 1992 г.; О военных судах Российской Федерации: федер. конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 28 июня 1999 г. № 26. Ст. 3170.

<sup>2</sup> О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. 20 нояб. 1995 г. № 47. Ст. 4472.

<sup>3</sup> О полиции: федер. закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 14 февраля 2011 г. № 7. Ст. 900.

<sup>4</sup> О статусе военнослужащих: федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ // СЗ РФ. 1 июня 1998 г. № 22. Ст. 2331.

<sup>5</sup> Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 31 дек. 2012 г. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

<sup>6</sup> О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: федер. закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ // СЗ РФ. 23 дек. 1996 г. № 52. Ст. 5880.

в жилье незащищенным категориям граждан. Все основные положения жилищного законодательства кодифицированы в Жилищном кодексе Российской Федерации<sup>1</sup>.

Жилище неприкосновенно. Войти в жилище без согласия проживающих в нем лиц возможно в строго определенных законом случаях и порядке. Жилищный кодекс Российской Федерации допускает несанкционированное собственником проникновение в его жилище исключительно в целях спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения их личной безопасности либо общественной безопасности при чрезвычайных обстоятельствах (аварийных ситуациях, стихийных бедствиях, катастрофах, массовых беспорядках), а также в целях задержания подозреваемых в совершении преступления лиц, пресечения совершаемых преступлений или установления обстоятельств преступления либо несчастного случая<sup>2</sup>. Незаконное проникновение в жилище без согласия проживающего в нем лица уголовно наказуемо (статья 139 Уголовного кодекса Российской Федерации)<sup>3</sup>. Только при производстве расследования по уголовному делу следователь либо дознаватель могут провести осмотр жилища с согласия проживающих в нем лиц. Если такое согласие не получено, осмотр проводится только на основании судебного решения. Обыск и выемка в жилище могут производиться только на основании судебного решения о разрешении выполнить такие следственные действия (статьи 12, 176, 177, 182 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). Но в исключительных случаях, когда следственные действия провести необходимо незамедлительно, чтобы избежать утраты доказательств, осмотр, выемка и обыск в жилище могут быть проведены только на основании постановления следователя. После выполнения следственных действий в неотложном порядке следователь в течение 3 суток уведомляет об этом судью и прокурора. Судья проверяет законность следственных

---

<sup>1</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 3 янв. 2005 г. № 1 (часть 1). Ст.14.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 17 июня 1996. № 25. Ст. 2954.

действий, проведенных в жилище, признает их законными либо незаконными. В последнем случае полученные при производстве осмотра, выемки и обыска доказательства признаются недопустимыми (часть 5 статьи 165 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). Никто не может произвольно лишить гражданина жилья или быть ограниченным в праве пользоваться жильем, включая коммунальные услуги, которыми жилище оснащено. В случае задержания либо ареста человека должностное лицо, проводящее расследование, должно принять меры к обеспечению сохранности жилища задержанного либо арестованного (часть 2 статьи 160 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации)<sup>1</sup>.

Право на предпринимательскую, а также на иную законную экономическую деятельность впервые гарантировано Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 34) после перехода от государственно-планового характера экономики советского периода к рыночной экономике. Это право гарантировано не только юридическим лицам, но и всем гражданам, и в основе его — свобода использования человеком своих способностей заниматься экономической деятельностью. Понятие предпринимательской деятельности раскрыто в статье 2 Гражданского кодекса Российской Федерации как деятельность, направленная на систематическое извлечение прибыли от различных видов экономической деятельности, осуществляемая лицами, зарегистрированными в установленном законом порядке<sup>2</sup>. З. Э. Беневоленская отмечает признак государственной регистрации как существенный признак для предпринимательской деятельности, поскольку первичен статус предпринимателя, зарегистрированного в установленном порядке [1, с. 153].

Государство способствует созданию условий для развития предпринимательства. С целью создания условий для здоровой конкуренции на рынке, исключения монополизации экономики, оказания поддержки малому и среднему бизнесу при-

---

<sup>1</sup> Уголовно-процессуальный кодекс // СЗ РФ. 24 дек. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) // СЗ РФ. 5 дек. 1994. № 32. Ст. 3301.

няты и действуют федеральные законы «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»<sup>1</sup>, «О защите конкуренции»<sup>2</sup>, «О естественных монополиях»<sup>3</sup>. В Уголовном кодексе Российской Федерации преступления в сфере экономической деятельности включены в главу 22<sup>4</sup>, а в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях правонарушения в предпринимательской деятельности и в деятельности саморегулируемых организаций входят в главу 14<sup>5</sup>. Противоправные действия возможны как в отношении предпринимателей и установленного порядка их деятельности, так и могут быть совершены самими предпринимателями.

Различно правовое закрепление права человека на жилище в законодательствах зарубежных стран. В ряде стран оно конституционно гарантировано как основное право.

По Конституциям Мексики, Нидерландов, Финляндии право на жилище гарантируется путем создания государством условий для осуществления гражданами этого права. В Австралии, Колумбии, Швеции право на жилище осуществляется при содействии муниципалитетов. В Боливии, Исламской Республике Пакистан, Южной Корее это право гарантируется в сочетании с другими правами (на достойную жизнь, на благоприятные условия жизни, на социальное обеспечение). В Португалии и Испании конституционно признано право граждан на благоустроенное и достойное жилье [8, с. 263–265]. По Конституции Боливии государство стремится содействовать улучшению жилищных условий семьи. Право на достойное жилье закрепляют Конституции Гаити, Гвинеи, Парагвая.

---

<sup>1</sup> О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: федер. закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ // СЗ РФ. 30 июля 2007 г. № 31. Ст. 4006.

<sup>2</sup> О защите конкуренции: федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 31 июля 2006 г. № 31 (часть 1). Ст. 3434.

<sup>3</sup> О естественных монополиях: федер. закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ // СЗ РФ. 21 авг. 1995 г. № 34. Ст. 3426.

<sup>4</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 17 июня 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>5</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СЗ РФ. 7 янв. 2002 г. № 1 (часть I). Ст. 1.

Согласно Конституциям Кореи, Колумбии, Филиппин, Перу, Ливийской Арабской Джамахирии государство гарантирует гражданам комфортабельное жилье путем осуществления политики развития жилищного строительства и принятия программ. По Конституции Никарагуа граждане имеют право не только на достойное и комфортное, но и на безопасное, гарантирующее неприкосновенность частной жизни жилье. По Конституциям Южно-Африканской Республики и Фиджи любой человек имеет право на достаточное жилище, в Гватемале и Сальвадоре предприятия и учреждения обязываются обеспечить жильем рабочих [4, с. 264–271].

Широко распространено в зарубежных странах законодательное закрепление принципа неприкосновенности жилища. По уголовному законодательству Франции правомерными признаются действия, обороняющегося при отражении попытки проникновения ночью в жилище, за исключением причинения смерти. Уголовный кодекс Болгарии закрепляет отсутствие необходимой обороны от нападения, совершенного путем проникновения в жилище с использованием насилия или взлома. Это так называемая «Доктрина замка», используемая в странах англо-саксонской правовой семьи, в том числе в США [2, с. 111–115]. В Японии за умышленный поджог, разрушение взрывом или затопление жилого помещения наряду с лишением свободы предусмотрена смертная казнь [3, с. 48–49]. В Швейцарии конституционные гарантии неприкосновенности жилища распространяются не только на постоянное жилище, но и на номера отелей, жилые прицепы, и касаются прежде всего принудительных мер (обыск) [5, с. 107].

Право на предпринимательскую деятельность не во всех зарубежных странах является конституционным.

Конституции бывших социалистических стран решают вопросы предпринимательской деятельности наиболее полным образом. В Конституции Республики Таджикистан право на предпринимательскую деятельность получило законодательную формулировку как «свобода предпринимательской деятельности» и прежде всего используется как принцип,

одна из основ конституционного строя. Право на предпринимательскую деятельность как самостоятельное право в Конституции Республики Татарстан отсутствует. В статье 170 Конституции Республики Бразилия, размещенной в разделе 7 «Экономический и финансовый порядок», говорится о гарантировании каждому свободной экономической деятельности без специального разрешения правительства, за исключением случаев, установленных законом. В главе, посвященной индивидуальным и коллективным правам и обязанностям, закреплено право каждого на свободное занятие любой работой, торговлей или овладение профессией. Большинство конституций развитых стран закрепляют право собственности, а не право на предпринимательскую деятельность. В Конституции Турецкой Республики закреплено право каждого свободно работать и заключать контракты в той области, которую он выбрал. В Конституции США и поправках к ней, в Конституции Японии нет положений о предпринимательской деятельности [7, с. 27–30].

Конституция Швейцарии гарантирует экономическую свободу, включая свободный выбор профессии, свободу частной экономической деятельности. Гарантирована свобода конкуренции, основанная на принципе предложения и спроса с целью создания благоприятного экономического климата для национальной экономики. Согласно судебной практике, свобода экономической деятельности распространяется на иностранных граждан, получивших вид на жительство. Конфедерация вправе создавать фонды на случай кризиса и ограничивать экономическую свободу в целях борьбы с инфляцией и безработицей путем вмешательства в область кредитования, денежного обращения, внешней торговли [5, с. 115–116].

Проведенный анализ позволяет утверждать, что в Российской Федерации право на жилище и право на предпринимательскую деятельность получили наиболее полное законодательное закрепление, включая закрепление в Основном законе страны. Эти права являются экономическими правами и не являются личными правами человека. По этой причине несмотря на то, что право на жилище и право на предпри-

нимательскую деятельность не подлежат ограничению при чрезвычайных обстоятельствах, их нельзя признать правами абсолютными.

#### Литература

1. Беневоленская З. Э. Доверительное управление имуществом в сфере предпринимательства: моногр. М: Проспект, 2017. 304 с.
2. Диндал А. В. Зарубежное законодательство о необходимой обороне жилища как основа совершенствования института необходимой обороны в России // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. (1 дек. 2017 г., г. Самара). В 2 ч. Ч. 1. Уфа: АЭТЕРНА, 2017. 238 с.
3. Квашис В. Е. Смертная казнь. Мировые тенденции, проблемы и перспективы. М.: Юрайт, 2008. 799 с.
4. Кузнецов А. Н. Технично-юридическая конструкция конституционно-правовых стандартов обеспечения публичными властями права на жилище в зарубежных странах // Юридическая техника. 2012, № 6. С. 264–271.
5. Литвинюк О. Н. Личные, политические, экономические и социальные права и свободы граждан Швейцарии // Моск. журн. междунар. права. 2010. № 3 (79). С.104–119.
6. О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 // Рос. газ. 28 дек. 1995 г.
7. Салохидинова С. М. Конституционно-правовое закрепление права на предпринимательскую деятельность в Республике Таджикистан и зарубежных странах (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 27–30.
8. Фомин С. С., Наруцкая Н. В. Особенности определения права на жилище в российском и зарубежном законодательстве // Молодой ученый. 2016. № 19 (123). С. 263–265.

# **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

*Е. В. Евсикова*

Российский государственный университет правосудия  
Крымский филиал (г. Симферополь)  
доцент кафедры административного и финансового права  
кандидат юридических наук, доцент  
Helen\_yevsikova@mail.ru

*И. В. Бесельман*

Российский государственный университет правосудия  
Крымский филиал (г. Симферополь)  
доцент кафедры административного и финансового права  
кандидат юридических наук, доцент  
ilonabeselman@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена комплексному исследованию социально-правового регулирования обеспечения многодетных семей в деятельности органов публичной власти, в частности, выделяются и описываются административно-правовые аспекты. В статье рассматриваются проблемы социального обслуживания и предлагаются пути выхода из важной составляющей социальной политики государства. Особое внимание авторы указывают на власть органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Сделан акцент на модернизацию административно-правового регулирования в изучаемой сфере, государственную поддержку, а также обеспечение цифровизации публичного управления.

Ключевые слова: многодетные семьи, административно-правовое регулирование, государственная поддержка, социальная политика, социальное обеспечение, цифровизация услуг

Abstract. The article is devoted to a comprehensive study of the social and legal regulation of provision for large families in the activities of public authorities; in particular, the administrative and legal aspects are highlighted and described. The article deals with the problems of social services and suggests ways out of an important component of the social policy of the state. The authors pay special attention to the power of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and municipalities. Emphasis is placed on the modernization of administrative and legal regulation in the area under study, state support, as well as ensuring the digitalization of public administration.

Key words: large families, administrative and legal regulation, state support, social policy, social security, digitalization of services



Поддержка многодетных семей, как категории населения, нуждающейся в социальной защите, является одной из приоритетных направлений в формировании и совершенствовании системы государственного управления.

Социальное обеспечение, независимо от конкретных исторических условий, представляет собой непосредственную деятельность государства в лице уполномоченных органов по надлежащей организации необходимых условий жизнедеятельности человека.

Нельзя не согласиться с позицией В. Н. Дурденевского, который рассматривал социальное обеспечение как деятельность государства, направленную на устранение социальных опасностей, определенных рисков посредством предоставления социальной помощи или материальных выплат [8].

Отсутствуют государства, которые не сопровождаются повышением уровня инфляции, ростом числа уголовных преступлений и административных правонарушений, снижением благополучия и жизненных перспектив населения. В связи с этим, проблема социального обеспечения остается актуальной на любом историческом этапе, и наши дни не являются исключением.

Необходимо понимать, что создание системы средств и методов по социальному обеспечению многодетных семей выстраивает их на один уровень с другими гражданами в целях справедливой реализации прав, гарантированных Основным законом государства.

В части 1 статьи 38 Конституции Российской Федерации (далее — РФ или Россия) четко регламентировано, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства [1]. Именно данное положение определило вектор развития России по улучшению социальной поддержки и созданию достойной жизни многодетных семей.

Не зря в 2014 году Распоряжением Правительства РФ № 1618-р была утверждена Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, определяющая активную роль российских семей в реализации государственной семейной политики в партнерстве с властью, бизнесом и общественностью [4].

В Российской Федерации ведущим нормативным правовым актом по социальному обеспечению многодетных семей выступает Указ Президента РФ от 05.05.1992 № 431 (ред. от 25.02.2003) «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» [3]. Пробелом в данном Указе является неопределенность в том, какую семью считать многодетной. Возможность самостоятельно определить подобную категорию семей относится к компетенции субъектов РФ.

Так, в части 1 статьи 2 Закона Республики Крым от 17 декабря 2014 года № 39-ЗРК/2014 «О социальной поддержке многодетных семей в Республике Крым» содержится следующее положение: «многодетная семья — семья, в которой воспитываются трое и более детей в возрасте до 18 лет, включая усыновленных и принятых под опеку (попечительство), а при обучении детей в общеобразовательных организациях и государственных образовательных организациях по очной форме обучения на бюджетной основе — до окончания обучения, но не более чем до достижения ими возраста 23 лет» [5].

Следовательно, в России ответственными органами по социальному обеспечению является как федеральная, так региональная власть, то есть социальная защита и поддержка многодетных семей находится в их совместном ведении (пункты «ж. 1)», «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ) [1].

Иным нормативным правовым актом можно считать Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 № 442-ФЗ (последняя редакция), закрепляющий правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания граждан в Российской Федерации (пункт 1 части 1 статьи 1) [2].

Именно данный Федеральный закон, согласно ст. 5, определил систему социального обслуживания, включая государственные органы и негосударственные организации. Для нашего анализа первостепенное значение имеет федеральный исполнительный орган Министерство труда и социального развития Российской Федерации, ответственный за реализацию государственной политики в данной сфере [11].

Исполнительным органом государственной власти регионального уровня, на примере Республики Крым, является

Министерство труда и социальной защиты Республики Крым, определяющий меры социальной поддержки многодетных семей: социальные льготы, социальные гарантии в сфере трудовых отношений, социальные пособия [12]. Как следствие, органы государственной власти субъектов Российской Федерации реализуют государственно-властные полномочия посредством предоставления социальных услуг, социальных пособий и субсидий.

Тем самым, предоставление государственной социальной поддержки многодетным семьям на основании региональных программ субъектов Российской Федерации, планирующие оказание гражданам социальных пособий, является непосредственным обязательством субъектов Российской Федерации. Для реализации целей и задач региональных программ создаются различные фонды со специфическими полномочиями в сфере социальной защиты не только исследуемой категории семей, но и населения в целом.

Однако, с нашей точки зрения, наибольшее значение в системе построения публичной администрации в сфере социального обеспечения многодетной семьи отводится органам муниципальной власти. Считаем, что муниципалитеты, например, Муниципальное казенное учреждение Департамент труда и социальной защиты населения Администрации города Симферополя Республики Крым [13], при решении вопросов местного значения максимальным образом приближены к населению. Так, названное муниципальное казенное учреждение и создано в целях обеспечения исполнения отдельных государственных полномочий в сфере социальной защиты населения.

Довольно часто муниципалитеты сталкиваются со социальным обслуживанием детей из многодетных либо малообеспеченных семей. Реализуя властные полномочия, органы муниципальной власти и их должностные лица оказывают социальные услуги для несовершеннолетних, проводят взаимодействие с семьями и т. д. в целях определения их постоянного места жительства. Следовательно, определение материально-бытового положения семей имеет особое значение для исследуемой нами темы.

Необходимо указать, что все чаще социальное обеспечение многодетной семьи отождествляют с получением права на улучшение жилищных условий в соответствии в действующим законодательством. Например, Закон Республики Крым от 14 августа 2019 года № 631-ЗРК/2019 устанавливает дополнительную меру социальной поддержки, обеспечивающую возможность улучшения жилищных условий семей, имеющих детей, в Республике Крым [6].

В связи с нынешней ситуацией на рынке жилья, вопрос о предоставлении жилищных условий довольно остро встает при принятии решений общегосударственного характера. Недостаточная заработная плата супругов не способна обеспечить покупку квартиры, которая никак не эквивалента получаемым доходам. Безусловно, подобное отсутствие возможности получения жилья неблагоприятным образом сказывается на репродуктивной функции семьи. Несмотря на то, что государство всегда обеспокоено в увеличении числа детей в семье, сама семья финансово не заинтересована.

Соответственно, обеспечение жильем многодетных семей — первостепенная задача органов публичной власти [14].

За исключением предоставления жилья, одной из существенных проблем, стоящая перед органами и должностными лицами публичной администрации, является материальное положение и трудовая занятость. Значит, в задачу органов власти должна входить гарантированность трудовой занятости хотя бы для одного из родителей или представителя из совершеннолетних. Акцент нужно сделать на различные доплаты, выплаты, пособия, льготы, субсидии и т. д. [9].

В качестве решения данной проблемы можно ввести дистанционную занятость, что вполне характерно для эпидемиологической ситуации в стране, а также для административно-правового обеспечения цифровизации публичного управления либо переход на неполный рабочий день.

Далее назовем охрану здоровья и медицинское обслуживание. В европейской практике весьма распространенной формой предоставления медицинских услуг является «семейный доктор», поэтому данный вариант для более качествен-

ного медицинского обслуживания может стать примером для отечественной публичной администрации.

Реализация образовательных программ так же имеет значение. Представители власти стараются выходить на новый уровень посредством постановки задач по специальным программам дополнительного образования, подготовки кадров и их переквалификации.

В нынешней политической обстановке новым уровнем является отказ от Болонской системы высшего образования. Возвращение специалитета, действующего в советскую эпоху, считается насущной темой не только среди органов власти, но и граждан Российской Федерации. Предоставление больших возможностей детям из многодетных, малообеспеченных и неполных семей, а также другим категориям лиц, исправит ситуацию на рынке квалифицированных кадров, необходимых во всех отраслях. Первостепенная задача публичной администрации — постепенный переход на свою уникальную систему подготовки кадров.

Конечно же, в современных условиях государственная политика по социальному обеспечению многодетной семьи, направленная на поддержку семьи, имеет свои достоинства и недостатки [10]. Среди положительных моментов можем выделить следующие:

- наличие четкой структуры публичных органов, а, следовательно, организационной деятельности и компетенции;
- значительное предоставление ассигнований из федерального и регионального бюджетов;
- проведение социальной работы, а также социальное обслуживание многодетных семей через создания различных учреждений по социальному обслуживанию, в особенности, по социально-консультационной помощи.

Однако реализационная политика по многодетным семьям имеет и неблагоприятные последствия, которые можно свести к финансовой проблематике. Наличие материальной помощи при отсутствии других форм социального обеспечения, в принципе, не способно должным образом решить давно назревшую проблему.

Если перенести методы управления на предоставление возможности по перекалфикации лиц либо их трудоустройству, обучению и т. д., то решение социальных проблем создаст новые подходы по социальному обеспечению. Более того, воплощение в жизнь новых подходов необходимо осуществлять через различные учреждения, например, Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, отделы по вопросам предоставления мер социальной поддержки многодетным семьям и иные.

В Республике Крым активно осуществляется работа по исполнению законодательства в части адресной социальной помощи [12]. По статистическим данным Министерства труда и социальной защиты Республики Крым на учете состоят 156 588 получателей адресной помощи.

По состоянию на 1 января 2021 г. на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей:

- из федерального бюджета направлено 2751,9 млн рублей для выплаты 26 606 получателям, в том числе 15 178 получателям ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка,
- из бюджета Республики Крым — 2517,1 млн рублей для выплаты 54 216 получателям.

Кроме того, начиная с 1 января 2020 г. на предоставление ежемесячной денежной выплаты на третьего или последующего детей до достижения ребенком возраста трех лет 8513 нуждающимся в поддержке семьям направлено 1286,7 млн рублей, из них 1207,2 млн рублей из федерального бюджета, 79,5 млн рублей из бюджета Республики Крым.

Так же на учете в управлениях труда и социальной защиты населения состоит 407,5 тыс. граждан льготных категорий, из них 31,7 тыс. многодетных семей.

Из анализа статистики деятельности Министерства труда и социальной защиты Республики Крым, как органа публичной власти, мы видим, что государство, выделяя определенные суммы, не может быть монополистом в социальном обеспечении многодетных семей. Считаем, что создание дополнительных общественных и коммерческих структур, а также стимулирование их деятельности, в полной мере определит

взаимодействие многодетного института семьи и государства в лице его органов.

Развитие инновационных технологий в различных сферах проходит не бесследно. Исследуя своевременность и ответственность социального обеспечения, отметим, что органы власти в своей деятельности стараются повышать профессионализм кадров социальных служб и информатизацию по предоставлению мер социальной поддержки и социального обслуживания [11].

Комплексный учет проблемных аспектов в социальном обеспечении многодетных семей должен обеспечивать их решение, но само решение должно иметь индивидуализированный подход, когда государственные программы и мероприятия носят адресный характер.

Приоритетными направлениями, с нашей точки зрения, являются:

- модернизация административно-правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации через принятие законов по улучшению социального благополучия многодетных семей;
- внедрение административных регламентов, предусматривающие компетенцию соответствующих органов, а также меры ответственности в случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения своих полномочий;
- реализация дополнительных мер поддержки для матерей-одиночек, воспитывающие трех и более детей, в виде единовременных пособий, а также сокращение трудового рабочего дня для матерей, воспитывающих детей от трех до семи лет;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им полутора лет составляет 40 % от среднего заработка родителя за последние два года. Предлагаем продлить выплату ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им трех лет с аналогичной ставкой процента;
- выход на путь цифровизации различных сфер государственного развития, в частности, в процессе предоставления государственных услуг. Совершенствование условий для оперативной передачи информации, ведение документооборота

в электронной форме и т. п. обеспечивают цифровизацию публичного управления.

Обобщая сказанное, мы приходим к важному выводу, что многодетная семья является основой современного общества. Социальное обеспечение зависит не только от выявления проблемных аспектов, но и от действенного механизма органов публичной администрации по его реализации [7]. Чем больше вкладывается сил и средств по программно-целевому планированию социального обеспечения многодетных семей, тем эффективнее и скоординированнее деятельность всех уровней власти: и федерального, и регионального, и муниципального уровней.

Образ Российской Федерации по увеличению престижа многодетной семьи улучшится, когда национальные проекты по социальному обеспечению, поддержке и защите будут иметь хорошо налаженную систему органов, задач, гарантий, а также льгот в рамках исполнения государственных программ по поддержке материнства, семьи, и детства.

Речь идет не только о деятельности органов публичной администрации и об удовлетворении материально-финансовых потребностей многодетных семей, но и о всех ранее названных. Поддержка данной категории населения должна обеспечить их защиту, являющейся конституционной обязанностью и государственным долгом Российской Федерации.

#### Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 13.06.2022).
2. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федер. закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (последняя редакция). [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156558/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156558/) (дата обращения: 13.06.2022).
3. О мерах по социальной поддержке многодетных семей: указ Президента РФ от 05.05.1992 № 431 (ред. от 25.02.2003) [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2116/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2116/) (дата обращения: 13.06.2022).
4. Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение



- Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_167897/1ae3172271088ff17d13f732abf826846524ab91/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167897/1ae3172271088ff17d13f732abf826846524ab91/) (дата обращения: 13.06.2022).
5. О социальной поддержке многодетных семей в Республике Крым: закон Республики Крым от 17 декабря 2014 года № 39-ЗПК/2014 [электронный ресурс]. [URL]: <https://rk.gov.ru/ru/document/show/10839> (дата обращения: 13.06.2022).
  6. О предоставлении дополнительной меры социальной поддержки для улучшения жилищных условий семьям, имеющим детей, в Республике Крым: закон Республики Крым от 14 августа 2019 года № 631-ЗПК/2019 [электронный ресурс]. URL: <https://rk.gov.ru/ru/document/show/17791> (дата обращения: 13.06.2022).
  7. Гусева Т. С. Право социального обеспечения в России. М.: Юркомпани, 2017. 276 с.
  8. Дурденевский В. Лекции по праву социальной культуры. М., 1929.
  9. Карданова И. В. Проблемы правового регулирования предоставления пособий многодетным семьям в субъектах Российской Федерации // Право и практика. 2016. № 2. С. 115–122.
  10. Рубаненко А. В. Государственная социальная помощь многодетным семьям в России // Современные социально-экономические процессы: проблемы, закономерности, перспективы: сб. мат-лов III Междунар. науч.-практ. конф. В 2 ч. 2017. С. 217–219.
  11. Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <https://mintrud.gov.ru/>; <https://mintrud.gov.ru/docs/1328> (дата обращения: 13.06.2022).
  12. Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Республики Крым. [электронный ресурс]. URL: <https://mtrud.rk.gov.ru/ru/index>; <https://mtrud.rk.gov.ru/ru/structure/2509> (дата обращения: 13.06.2022).
  13. Официальный сайт Муниципального казенного учреждения Департамент труда и социальной защиты населения Администрации города Симферополя Республики Крым. [электронный ресурс]. URL: <http://soc.simadm.ru/o-departamente/> (дата обращения: 13.06.2022).
  14. Официальный портал «Все о социальной поддержке». Социальная поддержка многодетных семей по обеспечению жильем [электронный ресурс]. URL: [https://socialnaya-podderzhka.ru/mery\\_socialnoj\\_podderzhki/mery\\_socialnoj\\_podderzhki\\_mnogodetnyh\\_semej/socialnaja\\_podderzhka\\_mnogodetnyh\\_semej\\_po\\_obespecheniju\\_zhilem/](https://socialnaya-podderzhka.ru/mery_socialnoj_podderzhki/mery_socialnoj_podderzhki_mnogodetnyh_semej/socialnaja_podderzhka_mnogodetnyh_semej_po_obespecheniju_zhilem/) (дата обращения: 13.06.2022).

## К ВОПРОСУ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СОДЕРЖАНИЯ КАТЕГОРИИ «ДОСТОЙНАЯ ЖИЗНЬ ЧЕЛОВЕКА»

*О. В. Федорова*

Новосибирский государственный университет  
экономики управления  
доцент кафедры административного, финансового  
и корпоративного права  
кандидат юридических наук  
fedorovaov1987@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрено административно-правовое содержание категории «достойная жизнь» человека через призму управленческой деятельности публичных органов власти Российской Федерации. Достойная жизнь человека выступает конституционно-правовым ориентиром для реализации государством своих обязательств, гарантий, публично-правовых (в том числе социальных) функций перед населением России.

Ключевые слова: достойная жизнь человека, административные процедуры, административная ответственность, государственный надзор

Abstract. The article deals with the administrative and legal content of the category of «worthy life» of a person through the prism of the administrative activities of the state authorities of the Russian Federation. A worthy human life is a constitutional and legal guideline for the implementation by the state of its obligations, guarantees, public law (including social) functions to the population of Russia.

Key words: decent human life, administrative procedures, administrative responsibility, state supervision

Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Указанные категории неоднократно выступали объектом исследований.

И. М. Торгашин справедливо отмечал, что право на достойную жизнь закреплено международным правом, и включает комплекс прав, необходимых для свободного развития личности в экономической, социальной и культурной областях, право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния человека и его семьи [1, с. 140].

Конституция Российской Федерации также закрепила необходимость обеспечения достойной жизни человека (статья 7). Стоит отметить, что указанная дефиниция не нашла легального определения ни в нормах международного права, ни в нормах национального законодательства.

Очевидным и признаваемым исследователями фактом является то, что понятие достойной жизни многоаспектно, включает как экономические, так и нематериальные (в том числе социальные) составляющие: здоровье, комфортное жилье, потенциал получения качественного образования, доступное и качественное здравоохранение, возможности реализации права на труд в соответствии с санитарно-гигиеническими требованиями, отдых, возможности реализации и общения с другими людьми, доступ к культурным ценностям, жизнь в безопасных условиях, в том числе с точки зрения экологии, и защита со стороны государства от возможных угроз.

Несмотря на отсутствие нормативного определения рассматриваемой правовой категории, достойный уровень жизни признается конституционно-правовым ориентиром, ключевым ориентиром социальной политики, вектором реализации функций социального правового государства [2, с. 91].

Нормы Конституции Российской Федерации детализируются в органических законах, текущем законодательстве и подзаконных актах, которые в свою очередь выступают источниками других отраслей права, в том числе и административного права. Целесообразно рассмотреть категорию «достойная жизнь человека» с точки зрения административно-правового содержания, проанализировать существующие административно-правовые институты, регламентирующие порядок, процедуры, механизмы, гарантии обеспечения достойной жизни человека в Российской Федерации.

Так как административное право регулирует общественные отношения в сфере исполнения публично-правовых функций органов государственной власти, регламентирует управленческую деятельность государственных органов и должностных лиц, логично рассмотреть указанную деятельность в контексте обеспечения государства гражданам достойной жизни.

1. Существующая в настоящий момент система и структура органов государственной власти вообще, и органов исполнительной власти в частности, предполагает наличие органов общей компетенции, определяющей выработку государственной политики в различных сферах (Правительство Российской Федерации, высшие органы исполнительной власти субъектов России) и органов власти специальной компетенции, осуществляющих государственное управление и исполнение публично-правовых функций, способствующих обеспечению достойной жизни человека (Министерство здравоохранения, Министерство культуры, Министерство просвещения, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека).

Кроме того, при Правительстве России, при органах государственной власти РФ и ее субъектов, в структуре органов местного самоуправления, образованы публично-правовые организации, подведомственные учреждения, деятельность которых направлена на исполнение функций в различных сферах (образование, медицина, социальная сфера, в том числе сфера пенсионного обеспечения и т. п.), позволяющих наполнять конкретным содержанием правовую категорию «достойная жизнь» человека. Для примера можно назвать Пенсионный фонд России, фонд социального страхования, федеральное государственное учреждение медико-социальной экспертизы, органы опеки и попечительства, управления социальной поддержки населения при исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления.

2. Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в ключе исполнения публично-правовых функций по обеспечению достойной жизни человеку, регламентируется федеральным законодательством, в том числе статутными нормативными правовыми актами, например, Положение о Министерстве труда и социальной защиты закрепляет следующие функции указанного органа государственной власти: по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, оплаты

труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное пенсионное обеспечение, социального страхования условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы, социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, социального обслуживания населения, реабилитации инвалидов, проведения медико-социальной экспертизы, по разработке и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности [3].

Кроме того, органы государственной власти, реализующие в своей деятельности функции по обеспечению достойной жизни населения, осуществляют подзаконное и ведомственное нормотворчество, способствующее исполнению норм Конституции России и норм федерального законодательства. Например, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации реализует Национальный проект «Жилье и городская среда», в рамках исполнения которого утвержден паспорт федерального проекта «Чистая вода», который должен быть реализован до 25.12.2024 [4].

3. Осуществление публично-правовых функций по обеспечению достойной жизни человека сопряжено с оказанием государственных услуг. Порядок их предоставления определяется Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ и детализируется в административных регламентах по оказанию той или иной государственной услуги.

Государство на разных этапах своего развития, в связи с различными внутрисполитическими, внешнеполитическими факторами, оказывает различные меры поддержки отдельных категорий граждан с целью повышения уровня их жизни до достойного. К ним можно отнести меры поддержки малоимущих, пенсионеров, инвалидов, военнослужащих, предпринимателей и т. п. Данные меры реализуются посредством выполнения совокупности административных процедур предоставления государственной (муниципальной) услуги. Должностное лицо, уполномоченное на предоставление госу-

дарственной услуги по социально-экономической поддержке гражданина, уполномочено на оценку критериев относимости гражданина к числу лиц, подпадающих под оказываемую меру поддержки, поскольку они носят адресный характер.

Адресность государственной поддержки предполагает сочетание субъектного и отраслевого принципов при определении категории получателей социально-экономической поддержки государства. Так, субъектный принцип предполагает определение целевой группы получателей, исходя из уровня материального положения граждан, семей и домохозяйств (в этом контексте понятие адресности коррелирует с понятием «нуждаемости» [5, с. 47]). Отраслевой принцип позволяет оказать поддержку гражданам, организациям, осуществляющим деятельность в определенной сфере (малое предпринимательство, самозанятые граждане, КФХ, системообразующие предприятия, организации, осуществляющие передовые разработки).

4. Административно-правовые гарантии достойной жизни человека включают меры административной ответственности, применяемой в различных сферах общественных отношений. Примером таких составов могут быть следующие нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ:

- статья 5.63. КоАП РФ Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг,
- статья 14.4. КоАП РФ Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований,
- статья 5.27.1. КоАП РФ Нарушение государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации,
- статья 5.39. КоАП РФ Отказ в предоставлении информации,
- статья 5.42. КоАП РФ Нарушение прав инвалидов в области трудоустройства и занятости,

- статья 5.57. КоАП РФ Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций.

Перечисленные составы выступают гарантией реализации человеком социально-экономических, политических, личных прав, а также гарантией исполнения государством публично-правовой функции по обеспечению достойной жизни человека.

5. Административно-правовым содержанием категории «достойная жизнь» человека можно назвать такие формы управленческой деятельности публичных органов власти, как контрольно-надзорные мероприятия. Посредством государственного и муниципального надзора в сферах, затрагивающих показатели «достойной жизни» человека (социальная сфера, образование, здравоохранение, жилье, занятость, сфера культуры и т. п.), проверяющие органы обеспечивают исполнение норм Конституции России, требований федерального законодательства, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, государственных программ.

Итак, административно-правовое содержание категории «достойная жизнь» человека рассмотрено через призму управленческой деятельности публичных органов власти. В связи с отсутствием единого легального подхода к рассматриваемому понятию, отсутствию нормативных критериев определения жизни человека как достойной, представляется достаточно проблематичным оценить деятельность государственного аппарата на предмет эффективности реализации конституционной нормы по необходимости обеспечения достойной жизни населению.

Авторы отмечали следующее: термин «достойная жизнь» (достойный уровень жизни) нередко оценивается как не поддающийся четкому определению, а поэтому и невозможно истребовать у государства каких-либо конкретных действий, благ. Емкое и отражающее суть данного явления понимание достойного уровня требует корреляции с наличием минимального набора бесплатных для человека благ, позволяющих ему приобрести определенный уровень духовного и физического состояния и сохранить его [6, с. 151]. Соглашаясь

с данной позицией, отметим, что конституционно-правовая норма статьи 7 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека, реализована в законодательстве: утвержден МРОТ, прожиточный минимум, закреплены социальные гарантии, обеспечивается адресная поддержка отдельным категориям граждан, функционирует государственный аппарат, публичные органы власти реализуют различные формы управленческой деятельности для обеспечения достойной жизни каждого человека.

Таким образом, совокупностью норм объективного права предоставлена возможность любому человеку в Российской Федерации осуществлять свои субъективные права в контексте повышения уровня жизни до достойного, административно-правовые механизмы, процедуры реализации, обеспечения и защиты данных прав в законодательстве Российской Федерации присутствуют.

#### Литература

1. Торгашин И. М. Понятие «достойная жизнь» и право на жилище // Изв. Пензен. гос. пед. ун-та им. В. Г. Белинского. Общественные науки. 2011. № 24. С. 140–143.
2. Антонова Н. В., Еремина О.Ю. Социальные функции государства: новые векторы развития // Журнал российского права. 2020. № 12. С. 89–102.
3. Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 610 (ред. от 20.07.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации от 25 июня 2012 г. № 26. Ст. 3528.
4. Паспорт федерального проекта «Чистая вода». URL: [https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/dd7/FP\\_CHistaya\\_voda.pdf](https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/dd7/FP_CHistaya_voda.pdf) (дата обращения: 14 мая 2022).
5. Бычков Д. Г., Феоктистова О. А., Андреева Е. И. Инвентаризация бюджетных мер в сфере социальной защиты населения: на пути к адресности системы мер социальной поддержки // Международный бухгалтерский учет. 2016. № 7 (407). С. 46–62.
6. Воронин Ю. В., Ковалевский М. А., Черкасов А. А. Некоторые правовые проблемы соотношения конституционных институтов «пенсионное обеспечение» и «достойная жизнь», а также «достоинство личности» // Материалы по обобщению арбитражной практики по делам с участием территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Т. 8. М.: Федеральный фонд ОМС, 2005. С. 151.



# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

*А. К. Кукеев*

Южно-Казахстанский университет им. М. Ауэзова  
старший преподаватель  
кафедры государственно-правовых дисциплин  
askar\_kukeyev@mail.ru

Аннотация. В данной статье рассмотрены различные аспекты цифровизации публичного управления в Республике Казахстан. Отмечено, что цифровизация носит стихийный и всеобъемлющий характер, а также затрагивает практически все сферы общественных отношений, в том числе и систему публичного управления. Цифровизация определяется как совокупность цифровой трансформации процессов хозяйствования субъектов и создания цифровых продуктов и услуг, а не просто как оцифровка — перевод данных из аналоговой формы в цифровую. В свою очередь, определение термина «публичное управление» можно сформулировать как комплекс механизмов, процессов, взаимоотношений и институтов, посредством которых граждане государства, их объединения выражают свои интересы, осуществляют свои права и обязанности и урегулируют разногласия. Анализ практики институционализации процессов цифровизации публичного управления демонстрирует тот факт, что основные регулятивные нормы и практики данной сферы закрепляются в рамках национальных целевых программ. В настоящей статье проанализированы программно-целевые документы затрагивающие процессы регулирования цифровизации, необходимость институционализации процессов цифровизации власти и общества, а также внедрения современных технологий в практику публичного управления. Вместе с тем общим элементом всех стратегий, концепций и программ выступает только цифровизация процесса предоставления государственных услуг, а остальные параметры целевых документов во многом различны. В этой связи требуется формирование единой модели цифровизации публичного управления Республики Казахстан на основе единой стратегии.

Ключевые слова: административное право, электронное управление, электронное правительство, институциональное обеспечение, информационно-коммуникационные технологии, информатизация, информационное общество, информационное право, информационное обеспечение, нормативно-правовое регулирование, организационно-правовое обеспечение, устойчивое развитие

Abstract. This article discusses various aspects of digitalization of public administration in the Republic of Kazakhstan. It is noted that digitalization is spontaneous and comprehensive, and also affects almost all spheres of public

relations, including the system of public administration. Digitalization is defined as a set of digital transformation of the processes of economic entities and the creation of digital products and services, and not just as digitization – the transfer of data from analog form to digital. In turn, the definition of the term «public administration» can be formulated as a set of mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens of the state, their associations express their interests, exercise their rights and obligations and settle differences. The analysis of the practice of institutionalization of the processes of digitalization of public administration demonstrates the fact that the main regulatory norms and practices of this sphere are fixed within the framework of national target programs. This article analyzes the program and target documents affecting the processes of regulation of digitalization, the need to institutionalize the processes of digitalization of government and society, as well as the introduction of modern technologies in the practice of public administration. At the same time, the common element of all strategies, concepts and programs is only the digitalization of the process of providing public services, and the other parameters of the target documents are largely different. In this regard, it is necessary to form a unified model of digitalization of public administration of the Republic of Kazakhstan on the basis of a unified strategy.

Key words: administrative law, electronic management, electronic government, institutional support, information and communication technologies, informatization, information society, information law, information support, regulatory and legal regulation, organizational and legal support, sustainable development

В настоящее время административно-правовое обеспечение цифровизации управления в Республике Казахстан состоит во взятых международных обязательств по достижению Республикой Казахстан до 2030 года провозглашенных Резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 25 сентября 2015 г. № 70/1 семнадцати целей устойчивого развития (которые еще называют «Глобальными целями») [1], осуществив их адаптацию с учетом национальных особенностей развития. Цели устойчивого развития содержат четкие ориентиры и целевые показатели, которые все страны-члены Организации Объединенных Наций должны ввести в соответствии с собственными приоритетами и проблемами мира в целом.

Сегодня вокруг толкования понятий «электронное правительство» и «электронное управление» между учеными ведутся многочисленные дискуссии, что свидетельствует о неоднозначном их толковании и несовершенстве понятий-

ного аппарата. Выявлено, что, в целом, электронное управление рассматривается учеными и чиновниками в основном как средство решения проблемы совершенствования, реформирования публичного сектора и предоставления более качественных государственных услуг бизнесу и гражданам [2, с. 53].

Под содержанием концепции устойчивого развития понимается такое развитие, удовлетворяющее потребности нынешнего поколения без ущерба возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. На основе анализа концепции устойчивого развития и международно-правовых актов и исследований Организации Объединенных Наций, которая играет ведущую роль в содействии развитию международного сотрудничества в области укрепления государственных учреждений и государственных органов в интересах устойчивого развития, установлено, что от развития электронного управления и широкого применения информационно-коммуникационных технологий зависит переход стран к устойчивому развитию и достижение странами до 2030 года, принятых на Саммите Организации Объединенных Наций в сентябре 2015 года семнадцати Целей устойчивого развития (Глобальных целей).

Под понятием «электронное управление» понимается инструмент устойчивого развития, при эффективном применении которого формируется упрощенное и прозрачное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления между собой, с гражданами и бизнесом с помощью современных информационно-коммуникационных технологий, а также осуществляется влияние на все сферы общественной жизни граждан с целью удовлетворения их потребностей с обеспечением устойчивости природных систем и окружающей среды.

В Республике Казахстан особенности электронного управления как инструмента реализации содержатся в Стратегия «Казахстан-2050» [3]. На основании анализа выборочных реформ, определенных Стратегией как приоритетные, установлено, что успешное проведение этих реформ зависит от развития электронного управления. Выявлены недостатки, присущие Стратегия «Казахстан-2050», среди которых: декла-

ративный характер; Стратегией не отнесено развитие электронного управления к перечню первоочередных программ и реформ. На этом основании поддерживается мнение о необходимости: 1) принятия новой национальной стратегии устойчивого развития до 2050 года, которая устанавливала бы целостную систему стратегических и операционных целей перехода РК к 2030 году к интегрированному экономическому, социальному и экологическому развитию и учитывала все национальные Цели устойчивого развития, Стратегию устойчивого развития; 2) разработку и принятие детального Плана действий по реализации новой стратегии; 3) внедрение действенной системы мониторинга реализации стратегии и ежегодное обнародование результатов данных мониторинга; 4) закрепление в новой стратегии предложенного определения понятия электронного управления через призму устойчивого развития.

Международно-правовое обеспечение развития электронного управления позволит выявить: 1) международно-правовые акты в области информационных технологий и развития электронного управления объединяют в себе важные основы и стандарты электронного управления, соблюдая которые РК сможет интегрироваться в мировое цифровое пространство; 2) нормы международно-правовых актов, касающиеся усовершенствования правового, институционального и ресурсного обеспечения развития электронного управления должны быть имплементированы в национальное законодательство.

Установлено, что наличие разноуровневой модели нормативно-правового обеспечения развития электронного управления в РК, объединяющей правовые нормы разной юридической силы, которые нашли свое внешнее закрепление в актах информационного и административного законодательства. Обнаруженные недостатки и пробелы в действующем законодательстве, существенно замедляющие развитие электронного управления. Ими являются: 1) неполнота, несистемность, недостаточная взаимосогласованность актов между собой; 2) низкое качество подготовки актов из-за отсутствия эффективной системы государственного планирования; 3) декларативный характер актов; 4) несоответствие международным

нормам; 5) несовершенная практика правоприменения; 6) не все государственные стратегические документы, касающиеся развития электронного управления, имеют планы реализации, что сразу ставит под угрозу выполнение тех задач, на выполнение которых эти документы приняты; 7) отсутствие действенного механизма контроля за выполнением задач и ответственности должностных лиц за невыполнение поставленных задач, что приводит к невыполнению или только частичному выполнению соответствующих планов реализации стратегических документов, других нормативно-правовых актов; 8) до сих пор не принята национальная стратегия развития электронного управления в РК, которая бы определяла стратегические ориентиры развития и внедрения электронного управления на общегосударственном и местном уровнях; 9) в действующих государственных стратегических документах (Стратегии «Казахстан — 2050», Государственной программы «Цифровой Казахстан» [4], Концепции развития отрасли информационно-коммуникационных технологий и цифровой сферы [5] и других стратегических документах) развитие электронного управления рассматривается в основном как составляющая реформы государственного управления и связывается с достижением РК адаптированных Целей устойчивого развития.

Для усовершенствования информационно-правового обеспечения развития электронного управления в РК, а также с целью достижения национальных Целей устойчивого развития предлагается: 1) принять закон РК «О государственном стратегическом планировании», который должен определить правовые, экономические и организационные основы формирования целостной системы государственного стратегического планирования развития страны; установить общий порядок разработки, одобрения, исполнения, мониторинга, оценки, контроля документов государственного стратегического планирования, а также полномочия участников такого планирования; 2) принять государственную стратегию развития электронного управления в РК до 2030 года с четкими целями и задачами, индикаторами выполнения и целевыми показателями с учетом национальных Целей устойчивого

развития; разработать и принять план действий по реализации указанной стратегии с определением конкретных мер и задач, определением сроков, объемов и источников финансирования, ответственных исполнителей, в том числе и с учетом национальных задач Целей устойчивого развития; 3) согласовать план действий по реализации стратегии развития электронного управления в РК до 2030 года с планом действий по внедрению стратегии устойчивого развития РК до 2030 года; 4) внедрить действенную систему мониторинга реализации стратегии развития электронного управления в РК до 2030 года и ежегодное обнародование результатов данных мониторинга; 5) определить в государственной стратегии развития электронного управления в РК до 2030 года действенный механизм внедрения электронного управления или пересмотреть действующий механизм Национальной программы информатизации по его упрощению, четкого определения статуса и полномочий Генерального государственного заказчика; 6) актуализировать и привести в соответствие с государственной стратегией развития электронного управления в РК до 2030 года другие действующие стратегические документы, касающиеся сферы развития электронного управления, устранить разногласия между ними (требует актуализации Стратегии «Казахстан — 2050», Государственной программы «Цифровой Казахстан», Концепции развития отрасли информационно-коммуникационных технологий и цифровой сферы года и другие); 7) закрепить на законодательном уровне, прежде всего в стратегии развития электронного управления в РК до 2030 года и в стратегии устойчивого развития РК к 2030 определения понятия электронного управления как инструмента устойчивого развития; соответственно, с целью использования единой терминологии в понятийно-категориальном аппарате юриспруденции, внести изменения в другие действующие нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы развития электронного управления; 8) утверждать отраслевые и региональные документы по развитию электронного управления с отображением целей и задач устойчивого развития; 9) включать инструменты электронного управления (например, инструменты участия граждан в принятии управленче-

ских решений; введение электронных форм обратной связи на официальных веб-сайтах органов власти, в том числе тематических; обнародование и регулярное обновление наборов данных в форме открытых данных в соответствии с общественным интересом, введение единых электронных реестров и т. д. с законами РК, указами Президента РК и актами Правительства, с целью популяризации электронного управления и повышения роли внедрения электронного управления во все сферы общественной жизни; 10) способствовать широкому использованию новых информационно-коммуникационных технологий субъектами хозяйствования и государственными органами в различных отраслях экономики путем создания современной информационной инфраструктуры, повышения эффективности подготовки и реализации пилотных проектов.

Система субъектов управления развитием электронного управления в РК, которая на сегодняшний день находится в стадии динамической трансформации. Исходя из концепции государственного управления в широком и узком понимании, выявлена многоуровневая иерархическая структура системы органов государственного управления электронным управлением. Предоставлена общеправовая характеристика органам государственной власти, которые включены в систему субъектов формирования и обеспечения реализации государственной политики в сфере развития электронного управления. Выявлено, что функции главного субъекта управления электронным управлением Министерством цифрового развития, инновации и аэрокосмической промышленности были рассеяны среди других органов государственной власти, что привело к: 1) потере эффективности управления и контроля в этой сфере; 2) дублированию функций и нечеткого распределения задач, неэффективного расходования финансовых ресурсов; 3) отсутствия личной ответственности руководителей центральных органов исполнительной власти за состояние дел и выполнение задач в вверенных им сферах государственного управления; 4) низкого уровня институциональной способности по проведению реформ и формированию в целом государственной политики в сфере развития электронного управления.

Для усовершенствования институционального обеспечения развития электронного управления в РК, а также с целью ускорения достижения национальных Целей устойчивого развития, предлагается: 1) закрепить в государственных стратегических документах по вопросам развития электронного управления принцип первого лица, согласно которому одно из первых лиц государства должна лично заботиться о развитии электронного управления и влиять на других субъектов; предлагаем таким лицом определить Вице-премьер-министра РК — Министра цифрового развития; 2) недопустить в будущем распыление функций главного субъекта управления электронным управлением между другими органами исполнительной власти, дублирование их функций и задач, нарушение принципа персональной ответственности за выполнение поставленных задач.

В целях координации совместных действий и усилий центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в сфере развития электронного управления предлагается: 1) усовершенствовать механизм направления и координации министрами деятельности центральных органов исполнительной власти в части стратегического управления и политического надзора за результатами их деятельности; 2) изменить статус Межотраслевого совета по вопросам цифрового развития, цифровых трансформаций и цифровизации из временного консультативно-совещательного органа Правительства РК на постоянный; 3) усилить должностной состав Межотраслевого совета по вопросам цифрового развития, цифровых трансформаций и цифровизации путем включения в его состав на постоянной основе руководителя Администрации Президента РК, обеспечивающего осуществление Президентом РК определенных Конституцией РК полномочий, в том числе и на пути достижения РК Целей устойчивого развития; 4) определить механизм взаимодействия Межотраслевого совета по вопросам цифрового развития, цифровых трансформаций и цифровизации с Консультативным советом по развитию информационного общества при Парламенте РК и Национальным советом реформ; 5) обеспечить регулярное освещение деятельности Межотрас-



левого совета по вопросам цифрового развития, цифровых трансформаций и цифровизации.

Исследование особенностей организационно-правового обеспечения внедрения электронного управления на местном уровне позволило выявить: 1) недостатки нормативно-правового регулирования (отсутствие стратегических документов, определяющих единые принципы и стандарты) развития электронного управления на местном уровне; декларативность нормативно-правовых актов, то есть их принятие без действенных механизмов реализации и т. п.); 2) неурегулированность организационно-правовой структуры управления развитием электронного управления на местном уровне (отсутствие единой политики и единого центра внедрения электронного управления в местных органах публичной администрации; отсутствие эффективного межведомственного взаимодействия и оптимальности в распределении функций) и компетенции местных органов публичной администрации в данной сфере) и т. п.

Предложено, исходя из анализа того, как развитие электронного управления на местном уровне влияет на достижение устойчивого развития административно-территориальных единиц, понятие «электронное управление на местном уровне» рассматривать как инструмент устойчивого развития, при эффективном применении которого, с помощью современных информационно-коммуникационных технологий, формируется открытое и прозрачное взаимодействие между местными органами публичной администрации и гражданами и бизнесом, происходит активное вовлечение граждан в процесс принятия управленческих решений на местном уровне, а также оказывается влияние на повышение уровня и качества жизни населения и достижение устойчивого развития сел, поселков, мост.

С целью усовершенствования информационно-правового обеспечения электронного управления на местном уровне предлагается: 1) в государственных стратегических документах, прежде всего, в стратегии развития электронного управления в РК до 2030 года определить единые принципы развития электронного управления на местном уровне, закрепить

предложенное автором определение понятие «электронного управления на местном уровне» как института устойчивого развития; принципы внедрения электронного управления на местном уровне; 2) в Законах РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [6] и других законах, подзаконных нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность местных органов публичной администрации, предусмотреть механизмы реализации принципов внедрения электронного управления на местном уровне; 3) внести изменения в статью 4 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», дополнив перечень основных принципов местного самоуправления принципом субсидиарности, принципом эффективности и результативности и принципом устойчивого развития, неразрывно связанным с развитием электронного управления на местном уровне; 4) внести изменения в часть 4 статьи 42 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», дополнив перечень полномочий сельского, поселкового, городского головы обеспечением качественного функционирования и информационного наполнения официального веб-сайта соответствующего совета; 5) определить на законодательном уровне перечень информации, подлежащую обязательному обнародованию всеми органами местного самоуправления на их официальных веб-сайтах; 6) определить на законодательном уровне единые требования ко всем веб-сайтам органов местного самоуправления (к таким требованиям отнести: соответствие обязательным технологическим показателям, наличие обязательных отраслевых разделов, возможность авторизации на веб-сайте и получение базовых электронных услуг, наличие релевантных механизмов и инициатив в сфере привлечения и участия жителей соответствующей административно-территориальной единицы); 7) органам местного самоуправления утверждать программы социально-экономического и культурного развития соответствующих административно-территориальных единиц с определением конкретных задач по развитию электронного управления и с учетом национальных задач Целей устойчивого развития.

Обоснована важность информационного обеспечения местных органов публичной администрации, при котором наличие информационно наполненных и функциональных официальных веб-сайтов этих органов является неотъемлемой составляющей развития электронного управления на местном уровне и катализатором достижения адаптированных для РК Целей устойчивого развития. Выявлены основные причины, негативно влияющие на качественное функционирование официальных веб-сайтов органов местного самоуправления, среди которых: отсутствие закрепленных на законодательном уровне требований к официальным веб-сайтам органов местного самоуправления, неопределенность ответственного органа за осуществление мониторинга веб-сайтов органов местного самоуправления, отсутствие закрепленной на законодательном уровне ответственности должностных лиц органов местного самоуправления за неудовлетворительное функционирование и некачественное информационное наполнение официальных веб-сайтов и т. д.

Установлено, что от состояния информатизации того или иного села, поселка, города или области, от первоочередных мероприятий по компьютерному, телекоммуникационному и информационно-аналитическому обеспечению деятельности местных органов публичной администрации путем внедрения современных и перспективных информационно-коммуникационных технологий зависит обеспечение информационных потребностей территориальных общин и успешное внедрение электронного управления на местном уровне как неотъемлемой составляющей социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы. Проведен анализ региональной и местной программ информатизации местных органов публичной администрации, позволивший выявить основные проблемы информатизации различных административно-территориальных единиц РК.

На основании анализа программ информатизации местных органов публичной администрации, предложено усовершенствовать информационное обеспечение местных органов публично е администрации и механизм внедрения

электронного управления на местном уровне путем предложения: 1) принятие единых государственных стандартов в информационной сфере; 2) введение единого подхода для всех местных органов публичной администрации к реализации проектов в сфере электронного управления, в том числе внедрение пилотных проектов по реализации электронных сервисов и систем в местных органах публичной администрации, внедрение типовых решений по внедрению технологий электронного управления в местных органах публичной администрации, внедрение проектов по созданию сервисов с использованием открытых данных и т. п.; 3) развития интегрированных платформ интернет-порталов местных органов публичной администрации; 4) создание во всех органах местного самоуправления подразделений, отвечающих за внедрение мер по электронному управлению; 5) создание и поддержку комплексных систем защиты информации на информационных системах, программно-технических комплексах и т. д. местных органов публичной администрации; 6) увеличение финансирования местных органов публичной администрации на приобретение средств информатизации, реализации проектов в сфере электронного управления, в том числе за счет международных грантов, средств технической помощи и секторальной поддержки, других международных доноров, средств частных инвесторов с применением механизма государственно-частного партнерства.

#### Литература

1. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года [без передачи в главные комитеты (A/70/L.1)] 70/1. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. URL: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R) (дата обращения: 01.05.2022).
2. Калишенко Е. А. Электронное управление в контексте устойчивого развития // *Legea si Viata (Закон и Жизнь)*. 2018. № 11. С. 53–56.
3. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства Послание Президента Республики Казахстан — Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года // *Казахстанская правда* от 15.12.2012 № 437–438 (27256–27257).
4. Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан»: постановление Правительства Республики Казахстан от

- 12 декабря 2017 года № 827. URL:<https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827> (дата обращения: 01.05.2022).
5. Об утверждении Концепции развития отрасли информационно-коммуникационных технологий и цифровой сферы: постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2021 года № 961. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000961> (дата обращения: 01.05.2022).
  6. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148>

## **ЦИФРОВОЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ: ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, ПЕРСПЕКТИВЫ<sup>1</sup>**

*Н. С. Лусина*

Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)  
кафедра административного права и процесса  
[lisina-ns@mail.ru](mailto:lisina-ns@mail.ru)

Аннотация. В статье представлено видение дальнейшего развития общественного контроля в условиях цифровизации: от использования цифровых технологий в общественном контроле — до концепции цифрового общественного контроля. Предложено определение цифрового общественного контроля, сформулированы цели, задачи и принципы концепции цифрового общественного контроля. Обозначены правовые и организационные основы создания Единой цифровой платформы общественного контроля.

Ключевые слова: общественный контроль, цифровизация, цифровые технологии, цифровой общественный контроль, единая цифровая платформа общественного контроля

Abstract. The article presents the vision of further development of public control in the conditions of digitalization: from the use of digital technologies in public control — to the concept of digital public control. We offer the definition of digital public control and formulate the goals, objectives and principles of the concept of digital public control. We define the legal and organizational basis for the creation of the Single digital platform of public control.

Key words: public control, digitalization, digital technologies, digital public control, single digital platform of public control

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-311-90072.

Многие общественные отношения, в том числе и общественный контроль, сегодня озаменованы влиянием на их развитие цифровизации. Текущее состояние общественного контроля представлено точечным использованием и применением отдельных цифровых технологий. Вместе с тем глобальная цифровизация и стремительное развитие цифровых технологий предопределяют необходимость создания условий для их дальнейшего применения в общественном контроле по пути формирования цифрового общественного контроля. Цифровой общественный контроль как концепция дальнейшего развития общественного контроля в условиях цифровизации является весьма перспективной и соответствует тому тренду, который в настоящее время господствует в сфере государственного управления. К тому же государство уже активно включается в разработку отдельных цифровых решений, направленных на цифровизацию процессов, возникающих при осуществлении взаимодействия власти и общества, однако, полагаем, этого недостаточно для формирования целостной системы цифрового общественного контроля.

Под цифровым общественным контролем предлагаем понимать совокупность действий субъектов общественного контроля, осуществляемых с использованием цифровых технологий и (или) на цифровой платформе и направленных на получение информации о деятельности органа или организации, в отношении которых осуществляется контроль, проведение анализа деятельности указанных органа или организации в целях определения ее соответствия общественным интересам, корректирование выявленных отклонений, выражающихся в определенных формах.

Приведенное определение цифрового общественного контроля разграничивает общественный контроль на два вида: общественный контроль, осуществляемый с использованием цифровых технологий, и общественный контроль, осуществляемый на цифровой платформе. Первый подразумевает использование тех или иных цифровых технологий при реализации форм общественного контроля, например, использование технологии блокчейн в краудсорсинг-проектах, второй — реализацию отдельных форм общественного контроля

посредством использования цифровых платформ, например, направление обращений в форме электронного документа в органы власти через электронные приемные. Безусловно, осуществление общественного контроля возможно одновременно и с использованием цифровых технологий и одновременно на цифровой платформе.

Цели и задачи цифрового общественного контроля в первую очередь определяются целями и задачами самого общественного контроля. Вместе с тем цифровой общественный контроль направлен на совершенствование осуществления общественного контроля на единой правовой и организационной основе применения цифровых технологий в общественном контроле, в том числе посредством использования единой цифровой платформы общественного контроля.

Приведенная цель цифрового общественного контроля раскрывается в задачах, которые можно определить следующим образом:

- повышение доступности осуществления общественного контроля для различных групп населения;
- внедрение и использование цифровых технологий при реализации отдельных форм общественного контроля;
- популяризация и масштабирование наилучших и успешных практик использования цифровых технологий в общественном контроле.

Цифровой общественный контроль в практической плоскости может быть реализован посредством создания инструмента, объединяющего на одной площадке и на единой правовой и организационной основе различные возможности для общества по осуществлению общественного контроля с использованием цифровых технологий, — Единой цифровой платформы общественного контроля.

В настоящее время существует разветвленная система ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», обеспечивающая реализацию тех или иных форм общественного контроля. Некоторые из них являются весьма популярными у пользователей. Например, это проект «Ваш контроль», на сайте которого представлено более 800 млн оценок и более 1 млн отзывов по государственным и муни-

ципальным услугам [5]. Вместе с тем существуют порталы, имеющие достаточно узкую направленность, и как результат — низкую востребованность со стороны общества. Примером является проект «Наша природа» — специализированный портал общественного экологического контроля, на котором на данный момент представлено лишь 222 сообщения от пользователей [6]. Кроме того, независимо друг от друга создаются и используются и другие ресурсы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», обеспечивающие реализацию отдельных форм общественного контроля на различных уровнях. К ним можно отнести, например, интернет-ресурс для размещения общественных инициатив граждан Российской Федерации и голосования по ним «Российская общественная инициатива» (<https://www.roi.ru>), электронные приемные органов власти, обеспечивающие направление обращений в форме электронного документа, краудсорсинговую платформу Правительства Москвы «Город идей» (<https://crowd.mos.ru>) и другие.

Основная цель создания Единой цифровой платформы общественного контроля — «собрать» имеющиеся ресурсы в одном месте и обеспечить их функционирование на единой правовой и организационной основе.

Стремление к объединению различных цифровых решений на одной платформе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» проявляется уже сейчас. Ярким примером является Портал государственных услуг (<https://www.gosuslugi.ru>), который кроме известной функции, связанной с предоставлением государственных и муниципальных услуг, обеспечивает также возможность направления в органы власти сообщений и обращений, проведения опросов и голосований, участия жителей муниципального образования в публичных слушаниях, проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме в заочной форме и т. д. [2]. Еще одним примером может быть федеральный портал проектов нормативных правовых актов (<https://regulation.gov.ru>), на котором обеспечивается реализация таких форм общественного контроля как общественные (публичные) обсуждения [3, 4] и независимая антикоррупционная экспертиза [1] проектов нормативных правовых актов.



Единая цифровая платформа общественного контроля может представлять собой информационную систему, доступ к которой будет осуществляться через сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Функционирование Единой цифровой платформы общественного контроля может быть построено на следующих базовых правовых и организационных характеристиках:

- наличие открытого и закрытого сегмента информационной системы, обеспечивающей функционирование Единой цифровой платформы общественного контроля: открытый сегмент предназначен для субъектов общественного контроля, закрытый сегмент — для органов власти;

- наличие подсистем информационной системы, обеспечивающих реализацию отдельных форм общественного контроля;

- наличие функциональных возможностей для обеспечения взаимодействия информационной системы, обеспечивающей функционирование Единой цифровой платформы общественного контроля, с государственными (муниципальными) информационными системами в части, необходимой для реализации отдельных форм общественного контроля;

- обеспечение доступа для просмотра информации об осуществлении отдельных форм общественного контроля (общая информация, статистические данные, результаты общественного контроля и т. п.) неограниченному кругу лиц, если иное не установлено законодательством;

- обеспечение осуществления (участия в осуществлении) отдельных форм общественного контроля при условии регистрации субъекта общественного контроля в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»;

- обеспечение осуществления обработки персональных данных субъектов общественного контроля в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации в области персональных данных.

Полагаем, что посредством использования Единой цифровой платформы общественного контроля в настоящее время могут осуществляться: общественный мониторинг, общественная экспертиза, общественные (публичные) обсуждения, общественные (публичные) слушания, общественные инициативы, опросы, голосования, оценка эффективности деятельности органов власти и должностных лиц, размещение сообщений о нарушениях законодательства, направление обращений и запросов. Учитывая многообразие форм общественного контроля, перечень может быть расширен.

Вместе с тем считаем важным отметить, что не все формы общественного контроля целесообразно реализовывать исключительно на одной площадке. Например, в силу устоявшейся практики необходимо продолжить обеспечение направления обращений в форме электронного документа через электронные приемные органов власти. При этом возможность направления таких обращений через Единую цифровую платформу общественного контроля при условии интеграции (взаимодействия) с государственными (муниципальными) информационными системами, обеспечивающими рассмотрение обращений граждан, может стать дополнительным каналом для реализации гражданами своего конституционного права на обращение. Кроме того, необходимо сохранить возможность осуществлять общественный контроль в традиционной (отличной от цифровой) форме, тем самым обеспечив доступ к общественному контролю различным субъектам общественного контроля.

В этой связи развитие цифрового общественного контроля должно осуществляться на следующих принципах:

- возможности по выбору субъекта общественного контроля осуществлять общественный контроль как с использованием цифровых технологий и (или) на цифровой платформе, так и в традиционной (отличной от цифровой) форме;
- равнозначности результатов общественного контроля, полученных при осуществлении общественного контроля как с использованием цифровых технологий и (или) на цифровой платформе, так и в традиционной (отличной от цифровой) форме.

Оператором информационной системы, обеспечивающей функционирование Единой цифровой платформы общественного контроля, предлагается определить Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, а уполномоченной организацией, осуществляющей координацию информационного наполнения и использования Единой цифровой платформы общественного контроля, — Общественную палату Российской Федерации. С учетом специфики реализации отдельных форм общественного контроля посредством использования Единой цифровой платформы общественного контроля целесообразно к обеспечению функционирования информационной системы привлечь соответствующие органы власти.

Создание Единой цифровой платформы общественного контроля потребует разработки и корректировки некоторого массива нормативных правовых актов, поскольку в настоящее время использование цифровых технологий в общественном контроле находит законодательное выражение в различных актах разного уровня. Полагаем, что возникнет необходимость в разработке нормативного правового акта, закрепляющего задачи и функции информационной системы, обеспечивающей функционирование Единой цифровой платформы общественного контроля, и определяющего участников информационного взаимодействия, и их полномочия. Кроме того, потребуются внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты, регулирующие реализацию отдельных форм общественного контроля, в целях соблюдения предложенных единых правовых и организационных основ функционирования Единой цифровой платформы общественного контроля.

Полагаем, что дальнейшее развитие общественного контроля в условиях цифровизации будет представлено переходом от использования отдельных цифровых технологий в общественном контроле к собственно цифровому общественному контролю. Единая цифровая платформа общественного контроля может стать центральным звеном реализации концепции цифрового общественного контроля и способствовать созданию условий для популяризации и масштабирования

практики использования цифровых технологий в общественном контроле, обеспечения удобства для всех участников отношений, возникающих при реализации отдельных форм общественного контроля.

#### Литература

1. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.
2. О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций): постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861 (ред. от 25.05.2022) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.
3. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 (ред. от 17.05.2022) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.
4. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 01.07.2021) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.
5. Сайт проекта «Ваш контроль». URL: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 23.06.2022).
6. Сайт проекта «Наша природа». URL: <https://priroda-ok.ru/#/> (дата обращения: 23.06.2022).

# ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

*Ю. В. Паукова*

член Национальной ассоциации административистов  
кандидат юридических наук  
ypaukova@mail.ru

Аннотация. Рассматривается вопрос предоставления государственных услуг в сфере миграции. Предложено с помощью внедрения цифровых технологий оптимизировать работу сотрудников, рассматривающих соответствующие заявления.

Ключевые слова: госуслуги, иностранный гражданин, лицо без гражданства, автоматизация, искусственный интеллект, интеллектуальный анализ текста

Abstract. The issue of providing public services in the field of migration is considered. It is proposed to optimize the work of employees considering the relevant applications with the help of the introduction of digital technologies.

Key words: public services, foreign citizen, stateless person, automation, artificial intelligence, text mining

Внедренные стандарты оказания государственных услуг (далее — также госуслуги) не только упростили порядок осуществления обращений граждан за получением государственных услуг, но и четко регламентировали работу сотрудников уполномоченных органов.

Первоначально было необходимо описать порядок деятельности должностного лица при поступлении обращения гражданина. «Выяснилось, что ничего более подходящего, чем алгоритм, для работы с компьютерными программами и информационными системами не придумано. А в переложении с технического языка на язык права, алгоритм превращается в административный регламент» [5, с. 258]. Более того, для единообразного предоставления госуслуг в территориальных подразделениях федеральных органов исполнительной власти и многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — МФЦ)

утверждены технологические схемы предоставления государственных услуг [10].

В настоящее время подразделения по вопросам миграции оказывают 18 видов госуслуг гражданам России, иностранным гражданам и лицам без гражданства. Заявители могут обратиться за получением государственных услуг как в подразделения по вопросам миграции непосредственно, так и посредством использования Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) (далее — ЕПГУ) в электронном виде [7].

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 [8] и заключенных соглашений о взаимодействии между МФЦ и территориальными органами МВД России организовано оказание некоторых госуслуг в филиалах МФЦ. По линии миграции предоставляются следующие услуги: оформление паспорта гражданина Российской Федерации, загранпаспортов нового и старого образца, регистрационный и миграционный учет [11].

Относительно оформления иностранным гражданам патентов для осуществления трудовой деятельности предусмотрена возможность определения субъектом Российской Федерации уполномоченной организации. Сотрудники таких организаций осуществляют прием заявлений и прилагаемых к ним документов, проводят дактилоскопическую регистрацию мигрантов и их фотографирование. Такие меры позволяют снизить нагрузку на должностных лиц подразделений по вопросам миграции по первичному приему, оформлению и проверке заявлений и прилагаемых документов. «На базе значительной части уполномоченных организаций созданы так называемые миграционные центры, в которых обслуживание посетителей осуществляется по системе «одного окна». В миграционных центрах иностранные граждане могут пройти медицинское обследование, тестирование на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства, воспользоваться услугами бюро переводов, нотариуса и т. д.» [1, с. 67–68].

С внедрением госуслуг процедура обращения в государственные органы по вопросам миграции для заявителей существенно упрощена и ускорена. Так, за 2021 год было предоставлено около 66,7 млн госуслуг (в 2020 году — 52,8 млн). При этом через МФЦ в 2021 году подано более 15,6 млн (в 2020 году — 12,9 млн) заявлений на предоставление государственных услуг в сфере миграции [11]. О. Е. Чуйков отмечает, что «достоинство использования электронных ресурсов заключается в общедоступности и дистанционности, которые значительно упрощают процесс предоставления необходимых услуг» [6, с. 284]. Однако, зачастую рассмотрение заявлений должностными лицами осуществляется «вручную» и характеризуется выполнением однообразной монотонной работы.

Укрупненная схема процесса рассмотрения заявлений должностными лицами представлена на рис. 1. Заявление о предоставлении госуслуги принимает сотрудник миграционного органа, уполномоченной организации (например, в Москве это служба единого окна «Мои документы») либо заявление подается иностранцем посредством ЕПГУ. Далее сформированное заявление поступает соответствующему руководителю для рассмотрения и определения ответственного исполнителя. Затем исполнитель получает информацию из государственных информационных систем, формирует запросы и направляет их с помощью Системы межведомственного электронного взаимодействия (далее — СМЭВ) в иные органы власти. После обработки полученных ответов на запросы готовится проект ответа заявителю, который, как правило, исполнитель представляет руководителю посредством системы документооборота. После принятия им решения исполнитель вносит в информационную систему результат рассмотрения заявления и размещает на ЕПГУ. Информирование заявителя, как правило, осуществляется автоматически.

Подготовленный проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» [9] (далее — Законопроект) направлен на модернизацию

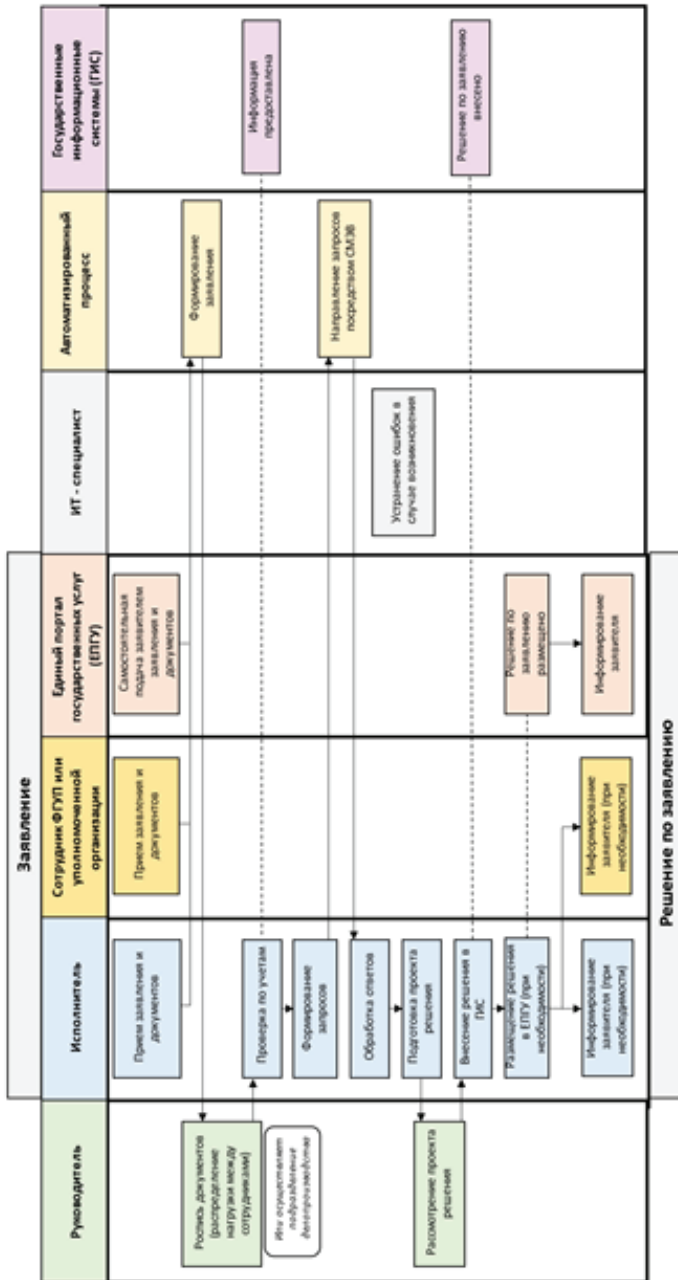


Рис. 1. Укрупненная схема процесса рассмотрения заявлений о предоставлении государственных услуг должностными лицами

Источник: сост. автором.



российского миграционного законодательства. Законопроектом также предусмотрены изменения в области предоставления государственных услуг иностранным гражданам. В связи с чем запланирована корректировка перечня госуслуг, оказываемых мигрантам, с учетом изменения порядков пребывания, проживания и осуществления трудовой деятельности.

Иностранцы смогут обращаться за госуслугами в электронном виде и получать уведомления о принятом решении в личном кабинете на ЕПГУ и в мобильном приложении. Размещение соответствующей информации в личном кабинете и в мобильном приложении будет считаться надлежащим уведомлением мигранта. При этом регистрация на сайте «Госуслуги» связана с выдачей «единого документа», удостоверяющего личность иностранца на территории России.

Однако, процедуры, описанные в первоначальной и доработанной по итогам публичных обсуждений редакциях законопроекта, позволяют сделать вывод, что должных мер по автоматизации процесса рассмотрения заявлений сотрудниками миграционных органов в настоящее время не предусмотрено.

Вместе с тем современные информационные технологии позволяют автоматизировать процесс. Например, методы искусственного интеллекта являются одними из самых востребованных и быстроразвивающихся. Одно из направлений научных исследований в искусственном интеллекте — интеллектуальный анализ текста, основывающийся на методах машинного обучения. «Одним из важнейших процессов для анализа текста является понимание естественного языка (с англ. NLP). Благодаря NLP программа может «понимать» (различать) текст, речь или другой тип вводных данных. «Понимание» естественного языка у машины можно сравнить с пониманием изученного языка у человека. Распознавание естественного языка позволяет программе не только читать вводные данные, но и генерировать текст на основе языка таких данных» [2, с. 106]. Интеллектуальный анализ текста применяется для извлечения высококачественной структу-

рированной информации из неструктурированных текстовых документов [3, с. 116]. Названный метод позволит не только анализировать заявления о предоставлении государственных услуг в автоматическом режиме, но и оптимизировать работу с обращениями граждан [4, с. 118–120].

Кроме того, автоматизация процесса рассмотрения заявлений о предоставлении госуслуг позволит организовать оперативное распределение нагрузки между сотрудниками, получение информации из государственных информационных систем, формирование запросов и направление их посредством СМЭВ в иные органы власти, а также подготовку соответствующих проектов ответов. В случае необходимости исполнитель по согласованию с руководителем сможет готовить дополнительные запросы и дорабатывать проекты ответов, а ИТ-специалист — совершенствовать программу. Отметим, что решение руководителя по результатам рассмотрения заявления должно автоматически загружаться в информационную систему и размещаться на ЕПГУ.

На основании изложенного необходимо изменить порядок рассмотрения заявлений, автоматизировав их рассмотрение в части предоставления государственных услуг в сфере миграции и сохранив содержательные вопросы в компетенции сотрудников (рис. 2).

Таким образом, указанные меры будут способствовать оптимизации работы сотрудников подразделений по вопросам миграции и позволят снизить нагрузку на должностных лиц. В последующем этот опыт может быть полезен для организации рассмотрения поступающих заявлений в иные органы власти.

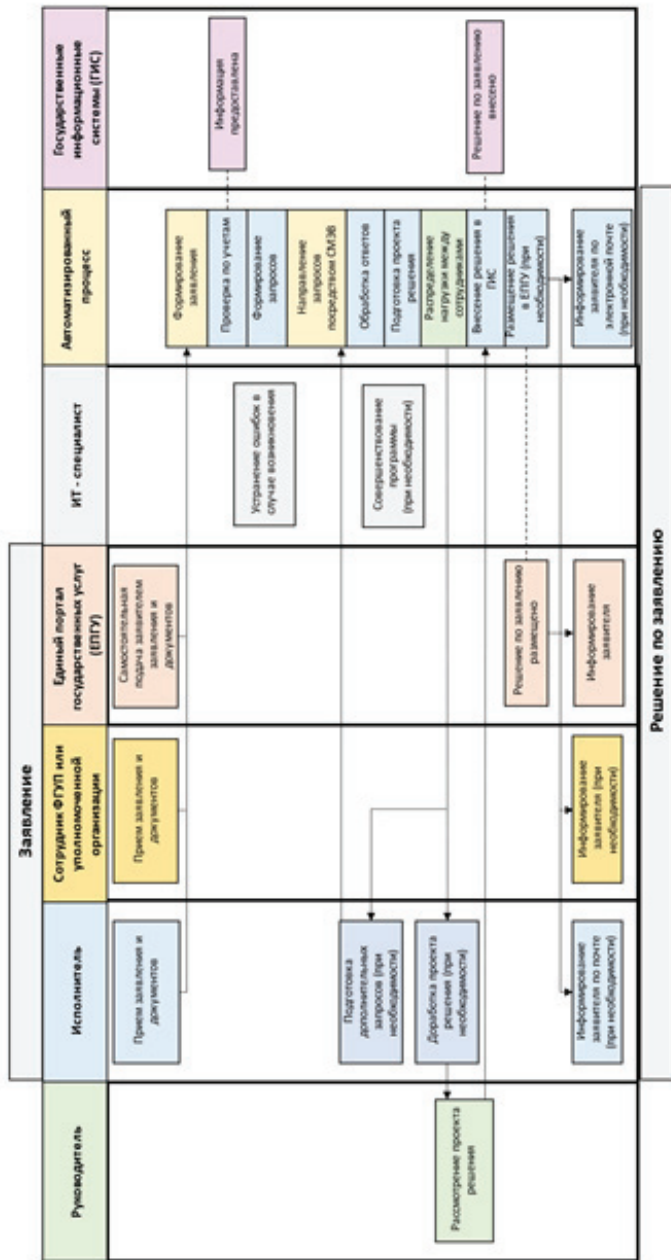


Рис. 2. Укрупненная схема автоматизированного процесса рассмотрения заявлений о предоставлении государственных услуг должностными лицами

Источник: сост. автором.

## Литература

1. Дутов П. О. Современное состояние и основные направления совершенствования внешней трудовой миграции // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2019. № 2. С. 66–70.
2. Кондрашин Ю. А., Терлецкий А. С. Text Mining — интеллектуальный анализ текста // Актуальные проблемы естественных, математических, технических наук и их преподавания: сб. науч. тр. Липецк: ЛГПУ им. П. П. Семенова-Тян-Шанского, 2021. С. 106–109.
3. Пальмов С. В., Мячина А. С. Интеллектуальный анализ текста // Евразийское Научное Объединение. 2020. № 11-2 (69). С. 116–122.
4. Паукова Ю. В. Об автоматизации работы с обращениями граждан и заявлениями о предоставлении государственных услуг по вопросам миграции // Высокие технологии, наука и образование: актуальные вопросы, достижения и инновации: сб. ст. XI Всерос. науч.-практ. конф., Пенза, 12 июня 2021 года. Пенза: Наука и Просвещение, 2021. С. 117–123.
5. Прокопенко А. Н., Жукова П. Н., Насонова В. А. Правовое регулирование организации предоставления государственных услуг органами внутренних дел административными регламентами // Вестн. Восточно-Сибирского ин-та Министерства внутренних дел России. 2021. № 3. С. 255–265.
6. Чуйков О. Е. Механизм регистрации избирателя по месту нахождения при помощи использования электронного портала «Госуслуги» // Актуальные вопросы развития современного общества: сб. науч. ст. 8-й Междунар. науч.-практ. конф. Курск, 2018. С. 282–284.
7. О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг: постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 г. № 236 // СПС «КонсультантПлюс».
8. О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами внутренних дел Российской Федерации, органами местного самоуправления: постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: проект федер. закона [электронный ресурс] // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: официальный сайт. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=113698> (дата обращения: 25.05.2022).
10. Методические рекомендации по формированию технологических схем предоставления государственных и муниципальных услуг утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 9 июня 2016 года № 142 (пункт 2, раздел III) // СПС «КонсультантПлюс».

11. Сведения о результатах мониторингов предоставления государственных услуг [электронный ресурс] // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/сведения-о-результатах-мониторингов> (дата обращения: 25.05.2022).

## О ПЕРСПЕКТИВАХ ПРИМЕНЕНИЯ ДАТАЦЕНТРИЧНОГО ПОДХОДА К ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ

*Е. А. Титова*

Воронежский государственный университет  
кафедра административного и административного  
процессуального права  
кандидат юридических наук  
[titova\\_ea@rambler.ru](mailto:titova_ea@rambler.ru)

Аннотация. В статье освещаются вопросы, связанные с использованием больших данных в государственном управлении. Обозначены отдельные проблемы применения датацентричного подхода к принятию государственных управленческих решений. Проанализирован отечественный и зарубежный опыт создания масштабных систем сбора и обработки достоверной значимой информации с целью ее применения в научных разработках и практике государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, датацентричность, информация, государственное управленческое решение

Abstract. The article highlights issues related to the use of big data in public administration. Some problems of applying a data-centric approach to making government management decisions are outlined. The domestic and foreign experience of creating amplitudinous systems for collecting and processing reliable significant information with the aim of its application in scientific developments and public administration practice is analyzed.

Key words: public administration, datacentricity, information, government decision

Эффективность мер, принимаемых с целью совершенствования процессов государственного управления, обусловлена рядом критериев, среди которых — оперативность и результативность принятия управленческих решений. При этом остается важным *разумное* использование ресурсов для решения

поставленных задач. Одним из путей создания надлежащего государственного управления, по-настоящему полезного, значимого для граждан, является цифровизация, выступающая частью комплексного процесса цифровой трансформации. В настоящее время данная проблематика выступает предметом интереса значительного числа исследователей — специалистов в области юриспруденции и смежных отраслей научного знания [1–7]. Очередной этап зрелости механизма государственного управления в Российской Федерации связывают с понятием датацентричности — созданием такого порядка, при котором большая часть управленческих решений будет базироваться на научных данных [7].

К категории информации, значимой для принятия государственных управленческих решений, относят: административные данные органов государственной власти; данные, полученные из открытых источников (средств массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»); данные, получаемые на основе использования современных технологий — различных датчиков, сенсоров, систем видеонаблюдения, мобильных устройств; данные геоинформационной системы — информацию, получаемую в процессе дистанционного зондирования земли и аэрофото съемки [7], а также иную достоверную информацию, используемую в процессе государственного управления.

При наличии определенных преимуществ автоматической обработки «больших данных» остается открытым вопрос, связанный с этическими аспектами их применения. Актуален вопрос обезличивания персональных данных граждан перед использованием соответствующей информации. Например, сбор и обработка данных, содержащихся в медицинской документации, с целью выработки новейших схем лечения определенных групп заболеваний, в том числе с использованием достижений искусственного интеллекта, должны базироваться на закрытых идентификаторах личности. Такая информация, как фамилия, имя, отчество, адрес места проживания гражданина не должны быть доступны неограниченному кругу лиц, до сведения которого впоследствии будут доведены резуль-

таты исследования. Такие данные должны обезличиваться перед их передачей для анализа и обработки.

Как одно из основных средств управленческого воздействия, которые в совокупности определяют результативность избранных способов достижения поставленных целей общегосударственного значения, управленческие решения должны приниматься с учетом критериев, оказывающих влияние на степень качества их разработки и итоговую эффективность. К таковым относят: наличие высокого уровня компетентности, опыта профессиональной деятельности лиц, принимающих такие решения; степень рациональности и научной обоснованности предлагаемых мер, альтернативный характер путей их реализации, качество взаимодействия научно-экспертного сообщества и государственных гражданских служащих [5]. Обеспечение соответствия процедуры принятия государственного управленческого решения таким показателям во многом предопределяет то, насколько результативными окажутся меры по его реализации. Прогнозирование эффективности государственных программ, социально-экономических и военно-стратегических концепций, осуществляемое на основе доктринального анализа значимых данных, позволяет достичь разумной экономии расходов бюджета, обоснованности и прозрачности принимаемых решений.

С 2021 года в соответствии с поручением Президента Российской Федерации на базе Национального исследовательского центра «Курчатовский институт» идет процесс создания информационно-аналитической системы хранения и обработки генетических данных «Национальная база генетической информации», которая позволит осуществлять централизованное хранение соответствующей информации с применением современных аналитических решений [9]. Ключевыми задачами при этом являются своевременная инвентаризация экономически востребованных генофондов растений, животного мира, микроорганизмов; оценка данных динамики селекционного потенциала государства; формирование системы мониторинга результатов использования генетических технологий. Среди основных целей ее формирования — обеспечение высокого уровня конкуренто-

способности отечественных разработок в области генетики и доступности генетической информации для российских исследователей; создание гарантий безопасности хранения генетической информации; выработка эффективных стратегий диагностики и терапии наследственных заболеваний; развитие промышленных технологий в Российской Федерации. Отмечено, что генетические данные человека при включении в такую базу будут носить обезличенный характер. Полный запуск системы, которая выступит ключевым элементом отечественной инфраструктуры генетических исследований и разработок, планируется в 2024 году.

Достижение баланса публичного и частного интересов, этика использования информации, грамотное применение полученных данных в исследовательских и практических целях — аспекты, законодательное регулирование которых является основой датацентричного государственного управления, базирующегося на объективных достоверных данных. Объем доступа исследователей и государственных служащих к значимой информации выступает одним из ведущих критериев его эффективности. Результативность применения датацентричного подхода к государственному управлению не вызывает сомнений при условии качественной модернизации нормативно-правовой основы, регламентирующей порядок сбора, хранения, обработки и использования достоверной информации, значимой для принятия государственных управленческих решений.

#### Литература

1. Данилов Н. А. Правовое регулирование электронного правительства в зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 158 с.
2. Двинских Д. Ю., Талапина Э. В. Риски развития оборота данных в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 7–30.
3. Иншакова Е. Г. «Электронное правительство» в публичном управлении: административно-правовые проблемы организации и функционирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 22 с.
4. Нургазинов Б. К., Шерстобоев О. Н., Жанузакова Л. Т. Апробация результатов научного исследования на тему «Научное обеспечение законопроектной деятельности в Республике Казахстан» по вопросам цифровизации правотворческого процесса // Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития: сб. ст. по итогам



- III Новосибир. междунар. юрид. форума (г. Новосибирск, 27 мая — 10 июня 2021 г.): в 2 ч. Новосибирск: НГУЭУ, 2021. С. 310–327.
5. Свирина Л. Н. Эффективность управленческих решений в качестве основополагающего фактора оптимизации управленческих процессов в деятельности органов государственного управления // Междунар. науч.-исслед. журн. 2021. № 4 (106). Ч. 4. С. 149–152.
  6. Уманская В. П. Цифровизация правотворчества в единой системе публичной власти // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сб. ст. по мат-лам междунар. науч.-практ. конф., посв. памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуж. деятеля науки РФ, заслуж. юриста РФ Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения (г. Санкт-Петербург, 25 марта 2022 г.). СПб.: СПб. ун-т МВД РФ, 2022. 970 с.
  7. Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Ефремов А. А., Ключкова Е. Н., Талапина Э. В., Старцев Я. Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М.: Дело, 2019. 114 с.
  8. Великобритания: центры сбора и раскрытия административных данных [электронный ресурс]. URL: <https://ebpm.cpur.ru/britain> (дата обращения: 23.05.2022).
  9. Данные в Национальной базе генетической информации будут храниться в обезличенном виде [электронный ресурс]. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/8689483> (дата обращения: 24.05.2022).

## **ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТАМ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ**

*А. А. Лысых*

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
преподаватель кафедры административного,  
финансового и корпоративного права  
[a.a.lysyh@yandex.ru](mailto:a.a.lysyh@yandex.ru)

Аннотация. В научной статье автором охарактеризована значимость государственной поддержки субъектов малого и среднего бизнеса в условиях цифровизации. В ходе рассуждения обозначены основные направления деятельности государства в этой сфере, определены публичные органы, осуществляющие руководство данными процессами. Сделан вывод, что формирование и финансирование мер государственной под-

держки осуществляется на уровне федерального центра, региональные власти совместно с федеральными органами их реализуют. Отмечается, что, к сожалению, субъекты Российской Федерации по большей части только продвигают федеральные формы и способы поддержки малого и среднего бизнеса в условиях цифровизации без создания своих региональных программ. Автором определены приоритетные направления государственной поддержки субъектов малого и среднего бизнеса в условиях цифровизации.

Ключевые слова: цифровизация, субъекты малого и среднего предпринимательства, меры государственной поддержки, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Abstract. In the scientific article, the author characterizes the importance of state support for small and medium-sized businesses in the conditions of digitalization. In the course of the discussion, the main directions of the state's activities in this area are outlined, public bodies that manage these processes are identified. It is concluded that the formation and financing of state support measures is carried out at the level of the federal center, regional authorities jointly with federal authorities implement them. It is noted that, unfortunately, the subjects of the Russian Federation for the most part only promote federal forms and ways of supporting small and medium-sized businesses in the conditions of digitalization without creating their own regional programs. The author identifies priority areas of state support for small and medium-sized businesses in the context of digitalization.

Key words: digitalization, small and medium-sized businesses, state support measures, Ministry of Digital Development, Communications and Mass Communications of the Russian Federation

На современном этапе развития российской экономики и бизнеса государственная поддержка субъектов малого и среднего бизнеса осуществляется по двум глобальным направлениям: первое направление связано с развитием бизнеса в условиях цифровизации экономики и государственного управления; второе — в период санкционной войны недружеских государств по отношению к России. Федеральные и региональные органы исполнительной власти по исполнению поручений Президента Российской Федерации разрабатывают, утверждают, финансово обеспечивают и реализуют различные программы, связанные с поддержкой субъектов предпринимательства. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года Президентом России В. В. Путиным была поставлена конкретная задача:

«Настроить на новую технологическую реальность» все российское законодательство [6, с. 35].

Важно отметить, что даже в условиях введения против российской экономики безмерного количества запретов и ограничений Правительство Российской Федерации не только не отказалось или не приостановило финансирование и продвижение программы, направленной на цифровизацию общественных отношений в России, но и продолжает реализовывать национальные проекты в данной области, предлагая все новые формы государственной поддержки.

В 2017 году в России впервые была утверждена государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [5]. В дальнейшем перспективы, цели и значение цифровизации бизнеса получили свое правовое регулирование на уровне национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам) [1].

Цифровизация экономики и бизнеса — это современный инновационный этап развития российского государства и общества, его политических и социально-экономических институтов за счет внедрения новейших технических средств и программных решений, направленных на информатизацию процессов, отличающийся преобладающим использованием цифровых технологий генерации, обработки, передачи, хранения и визуализации информации. Цель данного направления деятельности заключается в расширении возможностей субъектов малого и среднего бизнеса эффективнее и быстрее создать, и продвигать свой бизнес, открыть ему доступ к различным ресурсам, а также снятие административных барьеров (например, ускорение государственной регистрации, лицензирования деятельности, получение информации о льготном кредитовании и налогообложении).

Российское государство, развивая «цифровую экономику» исходит из широкого понимания цифровизации, которое охватывает не только сектор государственного управления, но и государственный и частный сектора экономики. Таким образом, цифра «должна проникнуть» в бизнес, обязанность

государства в данном случае оказать поддержку как программе цифровизации предпринимательства, так и субъектам бизнеса в процессе перехода на использование передовых цифровых технологий.

Эффективность реализации национального проекта напрямую зависит от органов публичной власти, осуществляющих как общее, так и непосредственное руководство мерами государственной поддержки субъектов малого и среднего бизнеса. Обязанность по реализации национального проекта в сфере цифровизации экономики возложена на федеральные и региональные власти. Также не менее активную роль по данному направлению должна отводиться местным органам власти. Вопросы общей компетенции на уровне федерального центра отнесены к полномочиям Правительства Российской Федерации, на уровне субъектов — высшего должностного лица (главы республики, губернатора) и администрации (правительства) конкретного региона.

В системе федеральных органов исполнительной власти необходимо обозначить министерство, ответственное за цифровизацию в России, в том числе и в экономике, — это Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Указанное федеральное ведомство несет ответственность за реализацию проекта «Цифровая экономика», который включает в себя следующие направления деятельности: нормативное регулирование цифровой сферы; кадры для цифровой экономики; информационная инфраструктура; информационная безопасность; цифровые технологии; цифровое государственное управление; искусственный интеллект; цифровые услуги и сервисы он-лайн; развитие кадрового потенциала ИТ-отрасли; обеспечение доступа в Интернет за счет развития спутниковой связи [7].

Государственная поддержка субъектов малого и среднего бизнеса в сфере цифровизации имеет свои особенности, она включает в себя не только финансовый и налоговый инструментарий, но и образовательный (обучение цифровым навыкам) и информационно-технологический (оказание содействия перевода бизнеса в онлайн формат).

Финансовый блок поддержки предпринимателей традиционно заключается в выделении субсидий, размер которых варьируется от 10,2 тыс. до 30 млн руб. Имущественная поддержка предпринимателей реализуется за счет предоставления им на безвозмездной основе или льготных условиях возможности пользоваться государственным имуществом (аренда помещений, земельных участков).

В 2022 году в России стартовал эксперимент — открыта цифровая платформа МСП [4], цель которой создание единой цифровой информационной системы оповещения субъектов малого и среднего бизнеса по всем федеральным и региональным мерам поддержки. Известно, что большинство предпринимателей просто не знают о мерах, на которые могут претендовать; получить услуги и консультации от специалистов дистанционно. Также будет доступна опция агрегатора маркетплейсов для продвижения собственного бизнеса в сетях Интернета. В рамках данной платформы МСП информация аккумулируется на одном сайте с целью реализации принципов гласности и доступности мер государственной поддержки для бизнеса. Каждый желающий может зарегистрироваться и получить доступ в личный кабинет платформы. Эксперимент продлится до 1 февраля 2025 года.

Не менее важным направлением оказания развития цифровизации предпринимательства является выделение мероприятий образовательного блока, направленных на обучение и повышение квалификации сотрудников малого и среднего бизнеса. В апреле 2022 года Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации объявило об открытии набора на обучение в рамках проекта «Цифровые профессии», цель которого заключается в приобретении обучающимися новых компетенций в данной сфере [8]. К сожалению, данный проект не предусматривает льготной оплаты образовательных услуг субъектами малого и среднего бизнеса. В целях обеспечения равного доступа к инновационным образовательным технологиям и продвижения цифровизации в таком секторе экономики, думается, что именно на федеральном уровне необходимо установить такие преференции для МСП.

Следует отметить, что государство выделяет приоритетные отрасли экономики, которым в первую очередь будет оказана государственная поддержка по их цифровизации. К ним относится, прежде всего, сектор «сельское хозяйство» (фермерство — производство и переработка мяса, молочной продукции, овощей). В 2022 году при поддержке Министерства сельского хозяйства запланирован запуск сервиса информационной поддержки агропромышленников. За счет цифровизации государственных услуг упрощена процедура подачи форм на федеральные субсидии по принципу «одного окна», оформление договорных отношений по аренде помещений и оборудования, уплаты регистрационных сборов, подтверждение нулевого НДС; получение сертификата свободной продажи; участие в международной выставке.

В условиях санкционной войны против России и ограничения доступа российских предпринимателей к иностранным компьютерным продуктам Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации внедряет государственную поддержку отечественных ИТ-технологий. Предлагаемые ведомством проекты направлены на формирование заинтересованности в их приобретении и внедрении в процесс производства, оказания услуг, а также в целом в организацию деятельности субъектов малого и среднего бизнеса. Прежде всего, это выражается в льготной стоимости отечественных информационно-коммуникационных программ для МСП (предоставление им 50 процентной скидки, оставшуюся часть компенсирует государство за счет выделения средств из бюджета).

Преимущественной государственной поддержкой в условиях цифровизации пользуются субъекты внутреннего экотуризма, им окажут содействие в разработке электронных путеводителей, онлайн-гидов.

В 2022 году в рамках поддержки малого предпринимательства самозанятым предлагают воспользоваться услугами и сервисами, которые предоставляют в центрах и на электронной платформе «Мой бизнес». Среди других направлений, которым господдержка оказывается в первую очередь, можно выделить: производство продукции (продовольствен-

ной и промышленной) первой необходимости; система здравоохранения; коммунальные, бытовые и прочие услуги; социальное предпринимательство: в сфере обращения с отходами, в создании инклюзивной комфортной среды для инвалидов; инновационные технологии.

Субъекты Российской Федерации уполномочены пересмотреть и расширить перечень экономических отраслей, нуждающихся в приоритетной государственной поддержке, признав их социально уязвимыми и предложив им дополнительные региональные программы. В тоже время деятельность региональных органов исполнительной власти в большей мере направлена на реализацию федеральных мер государственной поддержки без выделения каких-либо дополнительных мероприятий.

Можно выделить основные цели цифровизации бизнеса в России:

во-первых, повышение конкурентоспособности отечественных товаров и услуг;

во-вторых, модернизация технологических процессов, направленных на повышение качества работы и производительности труда;

в-третьих, обеспечение информационного сопровождения бизнеса на единой платформе МСП.

Цифровая трансформация открывает бизнесу доступ к новым клиентам и сегментам рынка, что особенно важно в условиях кризиса и выхода из него, поэтому цифровизация бизнеса: каналов сбыта, используемых сервисов и т. д. — не просто модный тренд, а необходимость, и предприниматели, которые это понимают, активно такими новыми возможностями пользуются.

Для малого и среднего бизнеса цифровая трансформация является важным шагом в повышении конкурентоспособности за счет расширения способов презентации и реализации своего товара, например, на электронных площадках. Это позволяет субъектам малого и среднего предпринимательства конкурировать не только друг с другом, но и с представителями крупного бизнеса, зарубежными аналогами.

Активную роль в государственной поддержке МСП в условиях цифровизации принял и банковский сектор. Так Банк России поставил перед собой задачу по созданию целостной системы финансирования малого и среднего бизнеса. Центральный Банк работает над созданием альтернативных кредитованию финансовых инструментов, доступных для МСП, в том числе в направлении развития факторинга, повышения доступности для МСП облигационного и акционерного финансирования, сокращения издержек, связанных с операциями по проведению платежей, например, путем продвижения системы быстрых платежей.

Думается, что государственная поддержка малого и среднего бизнеса должна осуществляться по следующим направлениям:

Финансовое направление путем софинансирования внедрения инновационных ИТ-технологий в производственный процесс, предоставление налоговых преференций как компаниям создающим ИТ-технологии, так и переводящихся свою работу на «цифру», активно участвующих в апробации отечественных компьютерных программ в своей хозяйственной деятельности. Интеграция цифровых технологий — критерий, который определяет уровень внедрения в рабочие процессы электронного документооборота, технологий искусственного интеллекта и т. д.

В 2019 и 2021 гг. государством были определены условия льготного кредитования субъектов МСП с целью реализации ими проектов по цифровой трансформации на основе отечественных решений в сфере информационных технологий [2, 3]. В 2021 году стартовала программа софинансирования части расходов компаний на пользование облачными сервисами. Федеральный бюджет возмещает затраты в размере 50 % стоимости лицензий по наиболее востребованным отечественным решениям, связанным с логистикой, CRM-системами, ERP-системами именно для малого бизнеса.

Информационное направление заключается в аккумулировании сведений обо всех мерах федеральной и региональной поддержки на одной платформе. Поиск такой информации должен быть упрощен. По сути, государственные органы



персонально могут обращать внимание представителей бизнеса на применение тех или иных мер государственной поддержки с целью оптимизации технологических процессов. Также в рамках новостного канала на данной платформе рекомендуется рассказывать о положительном опыте внедрения цифровизации в малый и средний бизнес, показать, насколько активно ИП и компании используют облачные технологии, корпоративную почту, мессенджеры, системы автоматизации.

Государственная поддержка может выражаться в оказании содействия в льготной разработке Интернет-инструментов в продвижении бизнеса, например, в создании и модернизации Интернет-сайтов, страниц в социальных сетях, повышении каналов их просмотра. В данном случае это возможно за счет грантовой поддержки, частичного возмещения данных расходов их федерального бюджета. Все эти меры направлены на повышение конкурентоспособности МСП.

Не менее значимым направлением государственной поддержки следует признать образовательный сектор, необходимо разрабатывать и внедрять бесплатные или льготные программы обучения сотрудников компаний для повышения их квалификации в сфере цифровизации бизнеса.

Таким образом, субъекты среднего и малого бизнеса в России вправе рассчитывать на федеральные и региональные программы государственной поддержки в условиях цифровизации. Предлагаемые мероприятия носят информационный, технологический, финансовый, образовательный характер.

#### Литература

1. Цифровая экономика Российской Федерации: паспорт национального проекта «Национальная программа: утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.04.2022).
2. Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий в целях обеспечения льготного кредитования проектов по цифровой трансформации, реализуемых на основе российских решений в сфере информационных технологий: постановление Правительства РФ от 5 декабря 2019 г. № 1598 // Собрание законодательства РФ. 2019. 16.12. № 50. Ст. 7387.

3. О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета субсидий в целях обеспечения льготного кредитования проектов по цифровой трансформации, реализуемых на основе российских решений в сфере информационных технологий: постановление Правительства России от 24 мая 2021 г. № 785 // Собрание законодательства РФ. 2001. 31.05. № 22. Ст. 3851.
4. О проведении эксперимента по цифровой трансформации предоставления услуг, мер поддержки и сервисов в целях развития малого и среднего предпринимательства (вместе с «Положением о проведении эксперимента по цифровой трансформации предоставления услуг, мер поддержки и сервисов в целях развития малого и среднего предпринимательства»): постановление Правительства РФ от 21.12.2021 № 2371 // Собрание законодательства РФ», 2022. 03.01. № 1 (Часть I). Ст. 96.
5. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р // Собрание законодательства РФ. 2017. 07.08. № 32. Ст. 5138 (утратила силу).

## **К ВОПРОСУ ОБ АКТУАЛЬНОСТИ УЧАСТИЯ ПОНЯТЫХ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ ПОЛИЦИЕЙ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

*П. Д. Авсянович*

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
кафедра административного, финансового и корпоративного права  
старший преподаватель  
polyanka02@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с процессуальным положением таких участников производства по делам об административных правонарушениях как понятые, их правового статуса. Это вызвано тем, что в настоящее время статус понятого в современном законодательстве остается недостаточно четким. Отказ от участия в качестве понятого не влечет для лица наступления административной ответственности, следовательно, праву должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, не корреспондирует обязанность неопределенного круга лиц участвовать в производстве по делу об административном правонарушении, а значит, не существует никаких юридических гарантий обе-

спечения привлечения таких лиц для участия в деле. Кроме того, закон не содержит требований к качеству выполнения роли понятого — ответственность за ненадлежащее выполнение понятым своих обязанностей КоАП РФ также не предусмотрена. На основе анализа различных точек зрения автор предлагает пути решения проблемы подбора понятых, укрепления их правового статуса.

Ключевые слова: понятые, административное правонарушение, правовой статус, административно-процессуальные действия, административное расследование

Abstract. The article deals with issues related to the procedural position of such participants in the proceedings on administrative offenses as witnesses, their legal status. This is due to the fact that at present the status of the understood in modern legislation remains insufficiently clear. Refusal to participate as a witness does not entail administrative liability for a person, therefore, the right of the official in whose proceedings the case of an administrative offense is pending does not correspond to the obligation of an indefinite circle of persons to participate in the proceedings on an administrative offense, which means that there are no legal guarantees to ensure the involvement of such persons to participate in the case. In addition, the law does not contain requirements for the quality of performing the role of a witness — liability for improper performance by a witness of his duties is also not provided for by the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. Based on the analysis of various points of view, the author proposes ways to solve the problem of selecting witnesses, strengthening their legal status.

Key words: witnesses, administrative offense, legal status, administrative procedural actions, administrative investigation

Правомерность совершения административно-процессуальных действий, качество сбора доказательств по делу об административном правонарушении находится в прямой зависимости не только от лиц, уполномоченных совершать указанные процедуры, но и от иных участников производства по делам об административных правонарушениях, их правового статуса.

Общеизвестно, что к участникам производства по делам об административных правонарушениях, не заинтересованным в исходе дела, административное законодательство относит понятых, специалистов, экспертов и переводчиков. На незаинтересованность в исходе дела об административных правонарушениях этих лиц прямо указано в нормах КоАП РФ — статьях 25.7–25.10 [1].

Правовой статус специалиста, эксперта и переводчика в современном законодательстве определен достаточно четко. В то же время статус понятого в современном законодательстве остается практически размытым. Исследовавшие этот вопрос ученые указывают на ряд проблем, возникающих при практической реализации должностными лицами органов внутренних дел процедуры производства таких мер — осмотр места совершения административного правонарушения, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, досмотр транспортного средства, отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения и другие.

Так, в соответствии с положениями статьи 25.7 КоАП РФ, должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в качестве понятого может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Данная формулировка не способствует всестороннему уяснению правового статуса понятого, из нее следует лишь, что участие в производстве по делу об административном правонарушении не является для лица обязанностью, а может осуществляться лишь на основании свободного волеизъявления. Отказ от участия в качестве понятого не влечет для лица наступления административной ответственности, следовательно, праву должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, не корреспондирует обязанность неопределенного круга лиц участвовать в производстве по делу об административном правонарушении, а значит, не существует никаких юридических гарантий обеспечения привлечения таких лиц для участия в деле. Кроме того, закон не содержит требований к качеству выполнения роли понятого — ответственность за ненадлежащее выполнение понятым своих обязанностей КоАП РФ также не предусмотрена.

Из положений статьи 25.7 КоАП РФ можно выделить три функции лица, привлекаемого к участию в деле об административном правонарушении:

- удостоверение в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий;
- удостоверение содержания этих действий;
- удостоверение результатов этих действий.

Кроме того, понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий, которые подлежат занесению в протокол.

В ситуации отсутствия юридической ответственности за ненадлежащее выполнение обязанности понятого, маловероятно, что такое лицо будет вникать в содержание и результат процессуального действия, а лишь удостоверит своей подписью факт его совершения. В таком случае качество собранных по делу доказательств представляется сомнительным.

Конечно, в законе есть опосредованное указание на наличие административной ответственности понятого в случаях, когда понятой может быть опрошен в качестве свидетеля, но при этом предупреждение об административной ответственности происходит не на той стадии, когда лицо непосредственно осуществляет удостоверение действий, происходящих в его присутствии, между этими событиями существует значительный временной интервал, а следовательно, эта процедура носит формальный характер, и вряд ли можно рассчитывать на осознанную дачу показаний таким лицом. Кроме того, закон не предусматривает обязательный опрос понятого в качестве свидетеля, указывая лишь на необходимые случаи, следовательно, предупреждение такого лица об административной ответственности происходит лишь при смене процессуального статуса, оставляя вопрос об административной ответственности таких лиц открытым.

В соответствии с положениями п. 1 указанной выше статьи КоАП РФ, должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, вправе привлечь в установленных законом случаях понятых, удостоверившись лишь в их возрасте и незаинтересованности в исходе дела.

Установление возраста лица, привлекаемого к участию в деле в качестве понятого, как правило, не вызывает трудностей у сотрудников правоохранительных органов. Значение же слова «незаинтересованность» в русском языке означает отсутствие мотивационного состояния, побуждающего к познавательной деятельности [2]. Иными словами, закон не ограничивает правоохранителей в поиске понятых их родственными либо иными связями с лицами, совершившими правонарушения. Кроме того, в законе отсутствует конкретный запрет на участие в качестве понятых сотрудников правоохранительных органов, стажеров, гражданского персонала правоохранительных органов, добровольных дружинников, в то время как их заинтересованность в исходе дела очевидна — перечисленные лица решают одни и те же служебные задачи, их деятельность имеет одну и ту же цель. В то же время несмотря на то, что сложившаяся практика, как правило, не допускает участия в качестве понятых по крайней мере самих сотрудников правоохранительных органов, установить отсутствие либо наличие заинтересованности у их знакомых и даже родственников порой не представляется возможным. В юридической литературе неоднократно упоминается практика использования в качестве понятых одних и тех же лиц, что в некоторых случаях дает основания предполагать «неслучайность» их появления в местах выявления административных правонарушений.

Отдельного внимания заслуживает вопрос наличия судимости либо факта привлечения к административной ответственности в течение предшествующего года у лица, привлекаемого в качестве понятого. В отсутствие правовой обязанности выступать в качестве понятых все же нельзя исключить случаи недобровольного участия в этой роли, так как у сотрудников правоохранительных органов в такой ситуации имеются дополнительные «рычаги воздействия» — например, нарушения правил административного надзора лицами, освобожденными из мест лишения свободы. К этой же категории «недобровольных» понятых можно отнести лиц, совершивших административные правонарушения, которые сотрудники правоохранительных органов не документируют.

И наконец, закон не содержит требований к физическому состоянию понятых — плохое зрение, слух, состояние опьянения. Этот вопрос неоднократно поднимался в научных статьях, в частности, судьей Конституционного суда республики Татарстан Ф. Н. Багаутдиновым [3], научными сотрудниками Краснодарского университета МВД России Е. А. Сычевым и Ростовского юридического института МВД России Л. Ю. Понежиной [4] и других исследователей. Очевидно, что указанные физические состояния лица просто не позволят ему полноценно воспринять не только факт совершаемого в его присутствии действия, но и тем более, его содержание и результат.

Перечисленные обстоятельства в известной степени затрудняют добросовестный поиск лиц, которых предполагается в дальнейшем привлекать в качестве понятых. На первый взгляд, частично эту проблему решают положения ч. 2 и 6 ст. 25.7 КоАП РФ, позволяя должностным лицам, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, применять видеозапись в случаях отсутствия понятых, за исключением проведения личного досмотра.

В 2011 году Президентом России на встрече с руководством МВД было высказано мнение о целесообразности замены института понятых при проведении отдельных следственных действий на процессуальную фиксацию этих действий с использованием технических средств.

Появившаяся вслед за этим в законодательстве об административных правонарушениях возможность применять видеозапись в отсутствие понятых, а также обязанность судьи, органа или должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении оценивать представленные и правоохранительными органами, и гражданами материалы видеозаписи как один из видов доказательств [5] теоретически предоставила сотрудникам правоохранительных органов выбор способа удостоверения совершения процессуальных действий, их содержания и результатов.

Однако, утверждать, что указанные изменения существенно облегчили деятельность сотрудников правоохранительных органов нельзя — такая распространенная процедура, как проведение личного досмотра физического

лица, по-прежнему должна проводиться исключительно в присутствии понятых, замену их видеофиксацией закон не допускает. При исследовании данного вопроса Е. А. Сычев и Л. Ю. Понежина ставят под сомнение тот факт, что привлечение понятых является меньшим, по сравнению с видеофиксацией, вторжением в сферу личной неприкосновенности, чести и достоинства личности. Поэтому придерживаются мнения о нецелесообразности полной ликвидации института понятых в административно-юрисдикционной деятельности полиции, предлагая законодательно ужесточить требования к лицам, привлекаемым в качестве понятых. Аналогичной позиции придерживается Ф. Н. Багаутдинов, предлагая законодательно ограничить круг лиц, привлекаемых в качестве понятых, исключив из него, помимо несовершеннолетних, лиц пожилого возраста, лиц, имеющих физические и психические недостатки, могущие помешать правильному восприятию хода, содержания и результата процессуальных действий, а также лиц, находящихся в процессе привлечения к административной и уголовной ответственности и технических работников органов расследования. Такая позиция представляется обоснованной с точки зрения законодательного регулирования, но неизбежно приведет к еще большим трудностям в практической реализации, существенно сужая круг потенциально возможных понятых.

Кроме того, для решения проблемы поиска понятых им предлагается создание банка сведений о потенциальных понятых, с возможностью включения в него и лиц, находящихся на учете в службе занятости. Представляется, что для небольших регионов такое предложение могло бы, в комплексе с другими мерами, существенно помочь сотрудникам полиции в качественном подборе незаинтересованных в исходе дела лиц, но в условиях несения службы в крупном мегаполисе либо на автодороге в условиях удаленности от населенных пунктов оперативно вызвать и дожидаться прибытия понятых маловероятно.

Так или иначе, большинство авторов, исследовавших данную проблему, единодушны в мнении, что полный отказ от института понятых в современном законодательстве преждевременен. Более того, для беспрепятственного обеспече-



ния участия в мерах обеспечения производства по делам об административных правонарушениях любых произвольно выбранных, а, следовательно, не заинтересованных в исходе дела лиц, назрела необходимость законодательно закрепить обязанность лица, привлекаемого в качестве понятого, совершать действия, предписанные законом. Развивая эту мысль, внесение в КоАП РФ нормы, устанавливающей административную ответственность за отказ понятого без уважительной причины от выполнения обязанностей, существенно упростила бы практическую реализацию мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, лицо, привлекаемое в качестве понятого, должно нести ответственность за удостоверение своей подписью факта производства, содержания и результатов производимого должностным лицом действия. Поэтому представляется логичным дополнить текст статьи 17.9 КоАП РФ «Заведомо ложные показание свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод» словами «заведомо ложное удостоверение понятым факта совершения, содержания и результатов мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях».

#### Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 № 195-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс (consultant.ru) (дата обращения: 18.05.2022).
2. Толковый словарь русского языка: школьное издание / отв. ред. С. И. Богданов. М.: ООО «Русское слово — учебник», 2020. 1448 с.
3. Багаутдинов Ф. Н. Институт понятых: совершенствовать, а не упразднить // Законность. 2012. № 4. С. 50–53.
4. Понежина Л. Ю., Сычев Е. А. Институт понятых в производстве по делам об административных правонарушениях: анахронизм или гарантия законности? // Юристь-Правоведь. 2020. № 1(92). С. 192–197.
5. Слепцов В. А., Безрядин Д. Н. О применении цифровых технологий в судопроизводстве // Проблемы формирования правового социального государства в современной России: мат-лы XVII Всерос. нац. науч.-практ. конф., Новосибирск, 02–03 декабря 2021 года. Новосибирск: Изд. центр Новосиб. гос. аграр. ун-та «Золотой колос», 2021. С. 235–238.

# НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

*В. И. Ивакин*

Российский университет транспорта (РУТ/МИИТ)  
доцент кафедры административного права, экологического права,  
информационного права  
кандидат юридических наук, доцент  
list.internet@yandex.ru

Аннотация. Данная работа посвящена отдельным аспектам производства по делам об административных правонарушениях. Так, значительное внимание уделено субъектам административной юрисдикции, среди которых судьи, органы внутренних дел (полиции), комиссии по делам несовершеннолетних, а также другие органы и должностные лица. В ней также анализируется правовой статус таких участников производства по делам об административных правонарушениях, как лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший; законные представители физического лица и юридического лица; защитник, представитель; свидетель, специалисты, прокурор, другие лиц.

Ключевые слова: субъекты, административная юрисдикция, производство, участники, КоАП РФ

Abstract. This work is devoted to certain aspects of proceedings in cases of administrative offenses. Thus, considerable attention is paid to subjects of administrative jurisdiction, including judges, internal affairs bodies (police), juvenile affairs commissions, as well as other bodies and officials. It also analyzes the legal status of such participants in the proceedings on administrative offenses as the person against whom the proceedings on an administrative offense are being conducted; the victim; legal representatives of an individual and a legal entity; a defender, a representative; a witness, specialists, a prosecutor, other persons.

Key words: subjects, administrative jurisdiction, proceedings, participants, Administrative Code of the Russian Federation

Производство по делам об административных правонарушениях регулируется Кодексом РФ об административных правонарушениях. Так, раздел III этого кодифицированного акта 2001 года посвящен субъектам административной юрисдикции, рассматривающим дела об административных проступках в различных сферах. Однако кроме них, субъектами административной юрисдикции могут быть также и иные органы и должностные лица, которые образуются в субъектах Федерации.

Особое место в этой системе отведено судьям. Дела об административных правонарушениях могут рассматривать мировые судьи, федеральные судьи районных судов, судьи субъектов РФ, судьи арбитражных судов и судьи военных судов. Их компетенция определена в статье 23.1 КоАП РФ. Анализ указанной нормы показывает, что в настоящее время судьям отведено ведущее место среди субъектов, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях. Количество таких дел по сравнению с КоАП РСФСР значительно увеличилось.

Так, в части 1 ст. 23.1 КоАП названы составы правонарушений, которые могут быть рассмотрены судьями. Ранее никакой другой орган часть этих дел рассматривать был не вправе. В их числе самые различные виды проступков. Это определенные правонарушения в промышленности, в сельском хозяйстве, на транспорте, в области дорожного движения, а также в таких областях как связь, предпринимательская деятельность, налоги, таможенное дело и другие. Однако, до внесения соответствующих изменений, ни одно из правонарушений в области охраны окружающей природной среды и природопользования не было отнесено исключительно к компетенции судей. Сейчас такие правонарушения имеются. Среди них, например, деяния, установленные ст. 8.28, 8.28.1, 8.32.2, частями 1.2 и 1.3 статьи 8.37, частью 2 ст. 8.49 кодекса. Одновременно, например, по ч. 1 и 3 ст. 8.28 в пределах своих полномочий в соответствии с лесным законодательством вправе дела данной категории также рассматривать органы, осуществляющие федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану). Или в пределах своих полномочий в соответствии с лесным законодательством органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану). Об этом говорит ст. 23.24.1 КоАП РФ.

Так, судьи рассматривают дела, по которым установлена ответственность за отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах (ст. 5.7); занятие проституцией (ст. 6.11); самовольную добычу янтаря (ст. 7.5); разглашение информации с ограниченным доступом (ст. 13.14); незаконное получение кредита (ст. 14.11). Полагают, что в данном случае законода-

тель руководствовался, в частности, принципом объективности, который должен осуществляться при рассмотрении дел.

Другие составы отнесены к подведомственности судей в связи с тем, что в них предусмотрены санкции, которые вправе назначать исключительно судьи. Таких наказаний ранее насчитывалось шесть из девяти административных взысканий, установленных кодифицированным актом об административной ответственности. Это такие санкции, как ранее возмездное изъятие, а сейчас конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 3.6, в настоящее время не действует, данная норма еще 28 ноября 2010 года утратила силу и соответственно санкция в виде возмездного изъятия не применяется, ст. 3.7). Это лишение специального права (ст. 3.8), административный арест (ст. 3.9), административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 3.10) и дисквалификация (ст. 3.11). Это также административное приостановление деятельности (ст. 3.12).

В части 2 ст. 23.1 Кодекса перечислены статьи, которые рассматриваются судьями только в тех случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье. В данном случае налицо альтернативная подведомственность. Как правило, основанием передачи дела в суд может являться то, что орган, должностное лицо считают возможным применение к виновному санкции, назначить которую вправе только судья. Но в настоящее время, заметим, что на 11 июня 2022 года в России не созданы административные суды, организация которых предусмотрена Конституцией РФ [1]. Если вообще последние будут организованы.

Одним из органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, являются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Статус этого субъекта в данной сфере установлен ст. 23.2 КоАП РФ. В ней записано, что районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, т. е. лицами в возрасте от 16 до 18 лет.

Кроме этого, они также рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.35, 5.36, 6.10, 20.22 Кодекса. И начиная с 2013 года, то есть практически в течение десяти лет в эту норму никаких изменений не вносилось, в отличие, например, от ст. 23.1 анализируемого акта.

Особое место в системе субъектов административной юрисдикции занимают органы внутренних дел (милиция), как раньше фиксировалось. Сейчас в связи с переименованием это полиция. Их компетенция определена в статье 23.3 КоАП РФ. Указанные субъекты рассматривают дела об административных правонарушениях в самых различных сферах. Это и в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в области охраны окружающей природной среды и природопользования (ст. 8.22, 8.23), в области сельского хозяйства, в области дорожного движения и других.

Рассматривать дела об административных правонарушениях, а также налагать административные наказания от имени органов внутренних дел вправе различные субъекты. К ним, в частности, относятся начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел, их заместители, начальники линейных пунктов полиции, ранее милиции. В их число также входят командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы (п. 5), государственные инспектора безопасности дорожного движения, участковые инспектора, а сейчас участковые уполномоченные полиции.

Но в свое время, в литературе правильно отмечалось, что в статье 23.3 было не определено, к компетенции какого должностного лица органа внутренних дел относится рассмотрение административного правонарушения, закрепленного статьей 6.8 КоАП РФ [2].

Кроме указанных лиц административной юрисдикции, к последним относится также большая группа субъектов, на которых возложены контрольно — надзорные функции. В свое время насчитывалось 59 таких подразделений. Число и компетенция таких субъектов постоянно изменяется.

Теперь переходим к участникам производства по делам об административных правонарушениях, которыми являются

лица, названные в главе 25 КоАП РФ. В числе этих субъектов обозначены: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший [3]; законные представители физического лица и юридического лица; защитник и представитель; свидетель. Кроме этого, к ним, то есть к участникам, отнесены также понятой, специалисты, эксперт, переводчик, прокурор [4]. Среди участников обозначен и уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (ст. 25.5.1). Сюда входит также лицо, возбудившее производство по делу.

Рассмотрим особенности правового положения в процессе некоторых из названных лиц. Так, первым среди участников названо лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Последний для защиты своих законных интересов, обладает различными правами. Так, являясь одной из основных процессуальных фигур, данный субъект, в соответствии с ч. 1 ст. 25.1 Кодекса вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения либо отказаться от их дачи, представлять доказательства, пользоваться юридической помощью защитника. Кроме этого, лицо, в отношении которого ведется производство по делу, вправе заявлять ходатайства и отводы. Так, оно может ходатайствовать о приобщении к материалам дела вещественных доказательств, о вызове дополнительных свидетелей, назначении экспертизы. Данное право может быть реализовано исключительно в письменной форме и подлежит немедленному рассмотрению соответствующим субъектом административной юрисдикции. Обозначенный перечень прав не является исчерпывающим и указанное лицо вправе пользоваться также иными правами в соответствии с Кодексом. В частности, лицу, не владеющему языком, на котором ведется производство, немому, предоставляется переводчик или лицо, владеющее навыками сурдоперевода. Права несовершеннолетних, а также лиц, которые по своему физическому или психическому состоянию лишены возможности самостоятельно реализовывать свои права, осуществляют их законные представители. К ним отнесены родители, усыновители, опекуны и попечители.

Следует заметить, что данный термин, а именно лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении по сравнению с понятием «лицо, совершившее административное правонарушение» является более корректным, если учитывать действие конституционного принципа презумпция невиновности.

Часть 2 указанной статьи 25.1 предусматривает, что дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Однако в ряде случаев оно может быть рассмотрено и без участия данного лица. Основанием такого решения вопроса может являться наличие данных о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела, и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Тем не менее, присутствие указанного лица обязательно, если рассматривается дело об административном правонарушении, влекущем административный арест, административное выдворение за пределы РФ или обязательные работы иностранного гражданина либо лица без гражданства. Кроме этого, суд, орган, должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, всегда может признать обязательным присутствие этого лица. Тогда лицо может быть подвергнуто принудительному приводу. Об этом сказано в ч. 3 ст. 25.1 КоАП.

Для случаев присутствия несовершеннолетнего лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, закон предусмотрел особое правило. В соответствии с этой нормой, последний, может быть удален на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на указанное лицо (ч. 4).

Потерпевшим признается физическое или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Как отмечали авторы одного из учебников, в таком понимании во многих случаях совершения административных правонарушений потерпевший отсутствует [5]. Потерпевшими могут

быть индивидуальные предприниматели, должностные лица, коммерческие и некоммерческие организации, российские и иностранные юридические лица, органы исполнительной власти, муниципальные образования, граждане. Процессуальные права потерпевшего практически такие же, как и у лица, в отношении которого ведется производство по делу. В то же время есть и отличия. Так, потерпевший вправе обжаловать постановление по делу, в то время как правонарушителю такое право ст.25.1 Кодекса не предоставлено, хотя этим лицам предоставлено право специального обжалования, которое закрепляется иными нормами.

Кроме этого, отличие заключается также и в том, что потерпевший вправе пользоваться юридической помощью представителя, в то время как лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении вправе пользоваться помощью защитника. Потерпевшему предоставлено также право — заявлять ходатайства об отложении рассмотрения дела.

Раздел IV КоАП РФ непосредственно имеет название «Производство по делам об административных правонарушениях». В нем изложены задачи производства (ст. 24.1), язык, на котором ведется производство по делам об административных правонарушениях и другие вопросы (ст. 24.3, 24.4, 24.5.24.6 и т. п.).

В целом производство по делам об административных правонарушениях представляет собой эффективно функционирующий механизм, урегулированный Кодексом РФ об административных правонарушениях и законодательством субъектов Федерации в данной сфере отношений.

#### Литература

1. Мамина О. С. Проблемы правосудия в Российской Федерации на современном этапе // Современное российское государство: право, образование, экономика: сб. науч. ст. по мат-лам межрегион. науч.-практ. конф., г. Петропавловск-Камчатский, 1–2 февраля 2006 г. Петропавловск-Камчатский, 2006. С. 103–119.
2. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. М.: Бератор — Пресс, 2002. С. 692.
3. Эфендиев Т. С. Правовое положение потерпевшего в административном процессе // Вестн. Юрид. Ин-та МИИТ. 2017. № 4. (Электронный журнал). С. 100–107.



4. Гурулев Д. В. Организация работы с использованием компьютерных технологий в прокуратуре субъекта Российской Федерации по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении дела арбитражными судами: дис. ...канд. юрид. наук. М.: Акад. генер. прокуратуры РФ, 2014. 32 с.
5. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учеб. М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. С. 335.

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

***В. М. Шеншин***

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России  
доцент кафедры теории и истории государства и права  
кандидат юридических наук, доцент  
член Национальной ассоциации административистов  
e-mail: vitya-shen@mail.ru

Аннотация. В статье речь идет о применении правоохранительными органами иностранных государств (Германии) мер административного взыскания. Проводится сравнение указанной деятельности, осуществляемой Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации. Указывается, что административное законодательство ФРГ по сравнению с российским двухуровневым аналогом, выстраивается в более сложную систему, состоящую из трех уровней: федерального законодательства, законодательных актов земель и правовых актов муниципальных образований. Уникальность административно-деликтного законодательства ФРГ состоит в том, что оно позволяет в ряде случаев, когда имеются необходимые основания применять нормы уголовно-процессуального права при производстве по делам об административных правонарушениях лишь в том случае, если административно-процессуальные нормы не содержатся в законодательстве, либо имеется прямое указание на возможность применения их положений.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность; административное законодательство; административное правонарушение; Росгвардия

Abstract. The article deals with the use of law enforcement agencies of foreign states (Germany) measures of administrative penalty. The comparison of the specified activities carried out by the Federal Service of the National

Guard Troops of the Russian Federation is carried out. It is indicated that the administrative legislation of the Federal Republic of Germany, in comparison with the Russian two-level analogue, is built into a more complex system consisting of three levels: federal legislation, legislative acts of lands and legal acts of municipalities. The uniqueness of the administrative-tort legislation of the Federal Republic of Germany is that it allows in some cases, when there are necessary grounds to apply the norms of criminal procedure law in the proceedings on administrative offenses only if the administrative-procedural norms are not contained in the legislation, or there is a direct indication of the possibility of applying their provisions.

Key words: administrative and jurisdictional activity; administrative legislation; administrative offense; Rosgvardiya

Наделение Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации полномочиями в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях выступает важным фактором в сфере укрепления законности и правопорядка, а также в сфере предупреждения административных правонарушений.

Из анализа положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следует, что должностные лица Росгвардии уполномочены назначать предупреждение и административный штраф, что с нашей точки зрения является низкоэффективным средством воздействия на правонарушителей и лишь создает дополнительную нагрузку на российские суды. Но это предмет иной статьи.

В представленном исследовании мы будем вести речь о применении правоохранительными органами иностранных государств мер административного взыскания. Так, к примеру, в ФРГ административное законодательство по сравнению с российским двухуровневым аналогом, выстраивается в более сложную систему, состоящую из трех уровней: федерального законодательства, законодательных актов земель и правовых актов муниципальных образований. Административно-деликтное законодательство ФРГ в некоторой степени уникально, оно позволяет в ряде случаев, когда имеются необходимые основания применять нормы уголовно-процессуального права при производстве по делам об административных правонарушениях лишь в том случае, если административно-процессуальные нормы не содержатся в законодательстве,

либо имеется прямое указание на возможность применения их положений [1]. Указанный вывод вытекает из статьи 53 Федерального закона об административных правонарушениях<sup>1</sup>, в соответствии с которой на полицию возложены права и обязанности наряду с преследованием преступлений.

Из анализа приведенного закона следует, что он является рамочным, постольку, поскольку его положениям соответствуют все иные федеральные законы и муниципальные акты в сфере административной юстиции. Его положения регламентируют три вида негативных правовых последствий, наступающих для правонарушителей: 1) административный штраф; 2) предупреждение и предупреждение с взысканием денежной суммы; 3) дополнительные наказания.

К штрафу привлекает административный орган за совершение правонарушения в сфере общественного порядка, нарушения правил парковки и т. д. В случае совершения малозначительного правонарушения административный орган обладает правом, но не обязанностью по наложению административного штрафа или вынесения предупредительного денежного штрафа (5–35 евро). При этом у правонарушителя имеется право принесения жалобы в административный орган, который перепроверяет обоснованность наложения штрафа, и в случае обоснованности привлечения к ответственности, такой орган пересылает акты прокурору, который уполномочен прекратить производство, при не прекращении указанного производства материалы дела направляются в суд для дальнейшего разбирательства.

При характеристике деятельности любого административного органа ФРГ нужно исходить из того, что такой орган должен в своей деятельности исходить из статьи 20 Конституции ФРГ, в которой прописана обязанность администрации соблюдать право и закон. Руководствуясь изложенным принципом, при вторжении в конституционные права граждан, органы публичной власти обязаны выбирать подходящие, необходимые и соразмерные средства.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон об административных правонарушениях в редакции официальной публикации от 19 февр. 1987 г. (BGBl. 1987. I S. 602) с послед. изм. и доп.

Земельные полицейские законы, а также законы о поддержании порядка предусматривают генеральную оговорку (генеральную клаузулу), в соответствии с которой, полиция и органы обеспечения общественного порядка и безопасности наделены полномочиями по принятию мер по вмешательству в права и свободы граждан, при наличии опасности либо создания помех общественному порядку или общественной безопасности. Необходимость такой оговорки обосновывается невозможностью предусмотрения всех жизненных ситуаций, которые могут стать предметом полицейского вмешательства. Неурегулированность отношений в сфере полицейского права, влечет нарушение принципа эффективного отражения опасностей, следовательно, генеральная оговорка рассматривается как разумный законодательный компромисс [1].

Административное законодательство Российской Федерации, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации). Указанное конституционное предписание находит свое отражение и в дефиниции «административное правонарушение», за совершение которого Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность.

Основной закон ФРГ [3] разграничивает полномочия Федерации и федеральных земель Германии, что регулируется предписаниями об «исключительной» и «конкурирующей» законодательной компетенции Федерации. Федеральные земли в соответствии с Основным Законом ФРГ в рамках «конкурирующего» законодательства наделены полномочиями по законодательному регулированию настолько широко, насколько Федерация не использовала свою законодательную компетенцию.

Некоторыми исследователями отмечается: «Законодательство об административных правонарушениях относится к конкурирующей законодательной компетенции Федерации и федеральных земель Германии. При этом как на уровне Федерации, так и на уровнях земель действуют нормативные правовые акты с административной санкцией» [2].

В статье 1 Федерального закона ФРГ об административных правонарушениях в понятии административного проступка раскрывается такой признак, как отражение перечня проступков в законах, допускающих в качестве наказания административный (денежный) штраф.

Как мы указывали ранее, административное законодательство ФРГ регулируется муниципальными актами, что объясняется включением местного самоуправления ФРГ в систему государственного управления.

Здесь мы должны обратить внимание, что в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» единая система публичной власти состоит из федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления в их совокупности, осуществляющих свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Приведенные положения показывают, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, вместе с тем, они являются частью единой системы публичной власти, что дает основание говорить о необходимости регулирования взаимодействия указанных органов с федеральными органами исполнительной власти [5].

Нормотворчество местного самоуправления в ФРГ следует рассматривать, в том числе, и через административное нормотворчество. Высказанная позиция подтверждается необходимостью в данном случае защиты мерами административной ответственности первичных правовых предписаний, издаваемых муниципальными образованиями в сфере местного значения.

Уровень местного самоуправления раскрывает административную ответственность в форме полицейских распоряжений, направленных на поддержание порядка на улицах, общественных местах или полицейских постановлениях об охране окружающей среды [4].

Таким образом, административно-юрисдикционная деятельность правоохранительных органов различных государств основывается на федеральном, региональном, а иногда и на местном законодательстве.

Должностные лица властного органа наделены правом применять не только предупреждение, но и более действенную меру — административный штраф, что, несомненно, влияет на уровень совершаемых правонарушений в том или ином государстве.

### Литература

1. Майле А. Д. Административно-юрисдикционная деятельность полиции (сравнительно-правовой анализ) // Вестн. Омск. юрид. акад. 2017. Том 14. № 4.
2. Майле А. Д., Старостин С. А. Особенности германского административно-деликтного законодательства // Вестн. ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1.
3. Основной Закон Федеративной Республики Германия. Бонн: Издание Фед. центра политич. просвещения, 2001.
4. Полицейское предписание по поддержанию безопасности и порядка на улицах и сооружениях в столице земли г. Саарбрюккене от 11 апреля 2007 г. (Polizeiverordnung über die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf Straßen und in Anlagen der Landeshauptstadt Saarbrücken vom 11. April 2007).
5. Силуянова Н. М., Шеншин В. М. Особенности взаимодействия МЧС России и органов местного самоуправления в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций // Пожарная безопасность: современные вызовы. Проблемы и пути решения: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. / сост. Зыков А. В., Федорова Н. В., Евсеева О. Е. Санкт-Петербург, 2021.

# УСТАНОВЛЕНИЕ ФАКТА ПОДКУПА ИЗБИРАТЕЛЕЙ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

*А. И. Беляев*

Новосибирский государственный университет  
экономики управления  
преподаватель кафедры философии и гуманитарных наук  
artem\_belyaev97@list.ru

Аннотация. В статье проводится анализ возникающих проблем при установлении факта подкупа избирателей. Автором проводится глубокий анализ нормативно-правовых актов, специальной литературы и судебных решений разных инстанций в сфере избирательного законодательства. А также приведены отдельные примеры из области избирательного права. При исследовании были определены формы осуществления подкупа избирателей и рассмотрены новые способы его осуществления.

Ключевые слова: коррупция, подкуп избирателей, покупка голосов избирателей

Abstract. The article analyzes the problems that arise when establishing the fact of bribery of voters. The author conducts a deep analysis of normative legal acts, special literature and court decisions of various instances in the field of electoral legislation. And also some examples from the field of electoral law are given. During the study, the forms of bribery of voters were identified and new ways of its implementation were considered.

Key words: corruption, bribery of voters, purchase of votes

Федеральные и муниципальные выборы являются одним из основных элементов формирования демократического общества. Согласно Конституции РФ, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления [1]. В настоящее время и в перспективе возникает острый вопрос о том, насколько действующая процедура выборов позволяет реализовать жителям страны свою власть и выразить действительную волю.

На сегодняшний день одним из наиболее опасных правонарушений, наносящих вред не только избирательной системе, но и посягая на разумный выбор граждан, является подкуп избирателей.

Рядом исследователей института выборов, например Ж. Б. Скрипкиной отмечается, что при подкупе избирателей теряют свое действительное значение и искажаются такие понятия как «воля» и «волеизъявление» [9]. Под волей электората принято понимать такую волю, которая будет изъявлена на соответствующих выборах. В свою очередь, результат изъяснения данной воли электората и будет признан волеизъявлением. Верно отмечала С.В. Масленикова, указывающая, что под волей следует понимать и властно правовой акт, совершаемый избирателями в процессе их участия в управлении делами государства через волеизъявление [7]. Таким образом, можно констатировать, что выявлена презумпция соответствия воли народа его волеизъявлению.

Такого же мнения придерживался заслуженный юрист Российской Федерации Л.Г. Алехичева и доктор юридических наук А. Е. Постников, указывая, что именно в результатах выборов материализовано волеизъявление граждан, именно они являются продуктом реализации их избирательных прав [8].

Будучи подкупленным, избиратель голосует не свободно, а в угоду подкупившим его лицам в интересах того или иного кандидата или избирательного объединения [4, с. 89]. Сама процедура подкупа наносит значительный вред обществу, который искажает действительное волеизъявление проголосовавших и посягает на фундаментальные основы избирательного процесса, а именно принцип равного избирательного права и принцип свободного участия гражданина в выборах, закрепленный Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях) [2].

При анализе жалоб и заявлений, поступавших в ходе подготовки и проведения выборов депутатов Совета депутатов г. Новосибирска VII созыва и выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации VIII созыва, было выявлено, что подкуп избирателей в большей степени распространен на муниципальных выборах, где небольшое количество голосов избирателей могут значительного повлиять на итог голосования. Из 35 заявлений, поступивших и рассмотренных в судах



различной инстанции в период кампании по выборам депутатов Совета депутатов города Новосибирска седьмого созыва, 6 заявлений относятся к подкупу избирателей, что составляет около 20 % от общего числа.

Масштаб проблемы очевиден и вместе с тем недооценивается нашим обществом: уголовного наказания за продажу избирателем своего голоса не предусмотрено, нет информации о реальных масштабах явления, не выработаны механизмы и ориентиры модернизации политики, направленные на борьбу с подкупом [3].

Кроме этого, технологии покупки голосов не стоят на месте — они постоянно изменяются: в последнее время часто используются социальные сети «ВКонтакте», «Фейсбук»; используются мессенджеры с возможностью шифрования сообщений; заключаются официальные договоры, которые фактически маскируют «продажу голосов».

Примером является жалоба, поступившая в Новосибирскую городскую муниципальную избирательную комиссию в период проведения выборов депутатов Совета депутатов в 2020 году. Заявителем было указано на факт осуществления подкупа избирателей через сервис обмена мгновенными сообщениями Whatsapp. В обращении было отмечено, что гражданам предлагается направить на телефонный номер фотографии бюллетеня с паспортом, после чего на счет избирателя придут денежные средства в размере одной тысячи рублей. Данный сервис часто привлекает внимание правонарушителей, ведь мессенджер обеспечивает переписку сквозным шифрованием. Существующий метод гарантирует, что сообщения доступны для чтения и прослушивания только вам и вашему собеседнику — и больше никому, даже WhatsApp [19].

Ввиду этого, законодателем были установлены запреты на проведение предвыборной агитации, сопряженной с подкупом избирателей, в целях гарантирования фундаментального принципа равенства кандидатов и исключения давления на избирателей в пользу того или иного кандидата.

Запрет подкупа избирателей при проведении предвыборной агитации установлен пунктом 2 статьи 56 Законом об основных гарантиях. В соответствии с действующим зако-

нодательством основанием для отмены судом регистрации кандидата является установление факта подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией.

По смыслу норм Закона, действия кандидатов могут быть квалифицированы как подкуп избирателей только при наличии доказательств, свидетельствующих о том, что эти действия осуществлялись под условием голосования «за» или «против» конкретного кандидата или ставились в зависимость от результатов выборов.

Вместе с этим, согласно судебной практике, подкуп избирателей возможен только во время агитации. Следовательно, при решении вопроса о наличии и (или) отсутствии подкупа избирателей кроме факта передачи или обещания определенных благ необходимо наличие агитационных действий [5].

Такая позиция находит отражение в Определении Верховного Суда РФ от 6 декабря 2003 г. (дело № 82-Г03-16), указано, что в судебном заседании не добыто доказательств того, что при вручении ксерокса школе и 160 тысяч рублей больнице проводилась агитация за кандидата Ф., поэтому довод в части подкупа избирателей не может признаваться правомерным [15].

Кроме этого, Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 31 марта 2011 г. № 5 предписал судам, в целях формирования единообразной судебной практики, при квалификации подкупа избирателей выяснять дополнительные обстоятельства [20]. В процессе рассмотрения дела судам необходимо обращать внимание на такие обстоятельства как: совершены ли действия в период избирательной кампании, в отношении каких лиц совершены действия, позволяет ли характер совершенных действий сделать вывод о том, что они побудили или побуждают избирателей и иные.

За последний десяток лет судами был сформулирован целый ряд правовых позиций, с учетом указанных обстоятельств Пленумом Верховного Суда РФ, об особенностях квалификации действий кандидатов и избирательных объединений в качестве подкупа избирателей. Обратим внимание на

некоторые из этих позиций, имеющих важное значение для правильной квалификации рассматриваемого конституционно-правового деликта.

Большое значение имеет правильная и всесторонняя оценка проведения предвыборной агитации и соблюдение всех ограничений, установленных действующим законодательством. На выборах депутатов Калининградской областной Думы шестого созыва поступило исковое заявление об оспаривании решения избирательной комиссии о регистрации кандидата К. В обоснование заявленных требований указано то, что К. в ходе встречи с жителями, совершил подкуп посредством заявлений о том, что выделение денежных средств на реализацию программы по благоустройству городских территорий произойдет только в случае, если жители проголосуют за него на предстоящих выборах [22].

С одной стороны, ситуация подпадает под перечень действий, которые могут расцениваться как подкуп избирателей, однако судом при анализе предоставленных доказательств было установлено, что благоустройство территории не было поставлено в зависимость от итогов голосования. Кроме этого, в Апелляционном Определении Верховного Суда РФ от 07.09.2018 №71-АПГ18-13 указано, что ответчиком были доведены до сведения условия реализации и порядка финансирования программы, которая будет реализована вне зависимости от его избрания, что не свидетельствует о подкупе избирателей [14].

Схожей позиции придерживался суд в заседании, указав в Апелляционном Определении от 07.09.2017 №83-АПГ17-15, где отметил, что если выступления должностных лиц, в том числе при открытии объектов, не содержат упоминаний о предстоящих выборах, с личным участием выступающего никак не связаны и в зависимость от участия не ставятся, то не могут считаться подкупом [12].

На основе существующих примеров подкупа избирателей, которые были выявлены в процессе анализа практики судов, можно выделить непрямой «завуалированный» и прямой подкуп.

При «завуалированном» подкупе действия имеют легальное, формально соответствующее закону выражение. Например, в виде заключаемых фиктивных договоров на проведение агитационной работы среди определенной группы граждан, либо путем использования благотворительных фондов, проведения специальных благотворительных акций [11].

Большую актуальность данный подкуп приобрел последние несколько лет, когда в разгар пандемии многие организации, предприниматели и политики оказывали гражданам помощь. Данную помощь можно расценить как «завуалированный» подкуп избирателей, так как сама избирательная кампания имеет ряд правил и ограничений, в том числе и в благотворительном направлении.

В данном случае необходимо обратить внимание как ведет себя благотворитель: баллотируется ли в орган власти, продолжает ли свою деятельность после регистрации в качестве кандидата, имею ли место призывы проголосовать за него. Кроме этого, судам необходимо учитывать время создание благотворительной организации и проведение акций от его лица.

Похожая ситуация имела место в 2016 году во время проведения выборов депутатов Калининградской областной Думы шестого созыва. Зарегистрированный кандидат в депутаты М. обратился в суд с требованием отменить регистрацию кандидата К., ссылаясь в обоснование заявленных требований на то, что названный кандидат К. незаконно осуществлял предвыборную агитацию, поскольку под видом благотворительной помощи вручал учащимся школы ценные подарки и школьные дневники. При этом К. представлялся президентом некоммерческой организации, председателем правления которого является его супруга и деятельность которого финансируется за счет личных денежных средств К. и его супруги. Также в границах указанного избирательного округа за счет некоммерческой организации, под видом осуществления благотворительной помощи производилась установка детских площадок, в том числе и в период избирательной кампании.

Решением Калининградского областного суда административный иск М. был удовлетворен. Кроме этого, суд второй

инстанции подтвердил правильность вынесенного решения, указав на наличие факта подкупа избирателей, путем совершения действий от некоммерческой организации [13].

Иная ситуация обстоит с прямым подкупом, когда подразумевается передача подарков при голосовании за указанного кандидата (списка кандидатов) [6, с. 45]. Данный вид подкупа является широко распространенной формой коррупции в избирательном процессе. Вместе с этим он может сопровождаться рядом других нарушений законодательства, не обязательно относящихся к избирательному праву.

Одно из таких дел было рассмотрено Кировским районным судом города Новосибирска. В суд поступило административное исковое заявление от кандидата А. об отмене регистрации кандидата в депутаты Совета депутатов города Новосибирска Б. В обоснование своих требований истец ссылался на то, что кандидат Б. 1 сентября распространял агитационный материал под видом расписания уроков, который является товаром, который можно использовать не только для агитационных целей, но и как расписание уроков, расписание распорядка дня [23].

В ходе судебного разбирательства судом было установлено, что буклет «Расписание уроков» был изготовлен за счет средств избирательного фонда и должен быть расценен именно как агитационным печатный материал. Кроме этого, данный АПМ носит поздравительный характер и служит для внесения детьми необходимой информации в специальные графы, что не свидетельствует о подкупе избирателей.

Вместе с этим, еще в 2010 году Определением Верховного Суда РФ от 1 октября №67-Г10-41, была выработана позиция по вручению подарков в виде «школьного расписания», которое имеет потребительское свойство, стоимостное выражение и не связано с выборами. Судом отмечено, что данный агитационный печатный материал изготовлен за счет средств фонда кандидата, не содержит обещаний выполнения услуг в пользу избирателей, представляет собой календарь с указанием памятных дат и кратких биографических данных кандидата [16].

Аналогичное мнение находит отражение в обзоре судебной практики, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2017 г. Судом установлено, что в образовательных учреждениях вручались именные страховые полисы. Однако при оценке доказательств, было отмечено, что данное обстоятельство никак не связано с предстоящими выборами, действий агитационного характера не осуществлялось. В связи с этим нет правовых оснований для удовлетворения искового заявления.

При анализе судом нарушения авторских прав кандидатом в депутаты, было установлено, что аудиовизуальное воспроизведение кадров не использовалось, а было заимствованы только изображения, опубликованных на бумажном носителе, что не является объектом авторских прав. Кроме этого, как известно, изображения главных героев мультфильма «Смешарики» размещены в сети Интернет в открытом доступе, и при этом не являются основным объектом воспроизведения.

Данная позиция была выработана Определением Верховного Суда Российской Федерации от 13.09.2014 №5-АПГ14-45. В данном случае, при изготовлении агитационного материала, без согласия правообладателей использовалось изображение карты Басманного района г. Москвы, в частности библиотеки-читальни им. И. С. Тургенева. Верховный Суд отметил, что распространение данного материала — приглашения не имело коммерческой цели, вышеуказанное изображение находится в общедоступном месте и не является основным объектом воспроизведения, и, как следствие, могла быть осуществлено без согласия автора [18].

Существует немало видов подкупа избирателей, однако, как показывает практика проведения различных уровней выборов, самым применяемым видом подкупа избирателей является передача им денежных средств в период предвыборной агитации [10, с. 132]. В данном случае очень важно сформировать достаточную доказательственную базу. Например свидетели, которые смогут подтвердить факт передачи денежных средств или иных материальных ценностей в обмен на обещание проголосовать за соответствующего кандидата.

Вышеуказанная ситуация была рассмотрена Верховным Судом РФ и отражена в Определении от 11 марта 2011 г. № 71-Г11-16 [17]. Из материалов дела следует, что кандидат в депутаты А. передавал четырем избирателям денежные вознаграждения за голосование за него, а также за подыскание иных жителей избирательного округа. В судебном заседании все свидетели опознали кандидата А. как лицо, осуществлявшее подкуп избирателей, подробно описали обстоятельства сельских сходов и собраний граждан. Из протокола видно, что названные свидетели предупреждены судом об уголовной ответственности за дачу ложных показаний, ставить под сомнение правдивость показаний у суда не имеется. С учетом изложенного, факт подкупа подтверждается имеющимися в деле доказательствами.

Важный момент заключается в установлении доказательства того, что подкуп избирателей проводился в целях воздействия на избирателя непосредственно или в целях склонения его голосовать за или против конкретного кандидата (списка кандидатов). Кроме этого, требуется установить не только факт совершения нарушения норм законодательства, но и причинно-следственную связь между действиями кандидата и волеизъявлением конкретного избирателя.

На сегодняшний день законодатель ограничился установлением ответственностью только для лиц, совершающих подкуп избирателей, хотя, анализируя законодательство других стран (Великобритания, Франция, ФРГ) предусмотрены негативные последствия для избирателя, продавшего свой голос. Избиратель, продавая свой голос, наносит ущерб общественным интересам, поскольку нарушает и дестабилизирует основные принципы организации системы государственной власти.

Становится ясно, что в сложившейся ситуации необходимо корректировать действующее законодательство, в том числе меняя его на правоприменительном уровне.

Во-первых, представляется возможным ввести административную и (или) уголовную ответственность для потенциальных «продавцов» своих голосов. За последние несколько лет, по данным судебного департамента Верховного суда,

по уголовным делам за электоральные преступления перед судом предстало 204 человека, куда не вошли избиратели, получившие вознаграждение за свой голос [21].

Во-вторых, анализируя действующее законодательство целесообразно усилить и расширить полномочия правоохранительных органов, наделив их большими инструментами для расследований. При подкупе страдают избирательные права граждан, при этом к власти могут прийти люди, которых фактически не избирали, что вызовет множество проблем.

Необходимо отметить, что усиление ответственности и расширение полномочий, не универсальное и не главное средство достижения цели, но необходимый и эффективный инструмент по противодействию совершению правонарушений.

#### Литература

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Рос. газ. 1993. № 237, 25 дек.
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // «Собрание законодательства РФ», 17.06.2002, № 24, ст. 2253.
3. Жмуров Д. В. Подкуп избирателей: взгляд криминолога // Избирательное право. 2018. № 1 (37).
4. Игнатенко В. В. Особенности коррупционной природы административно наказуемого подкупа избирателей // Избирательное право. 2014. № 4 (28).
5. Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 384 с.
6. Кулеева И. Ю. Отдельные виды и особенности подкупа избирателей // Наука и современность. 2016. № 47.
7. Масленникова С. В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М.: ООО «Городециздат», 2001. 173 с.
8. Постников А. Е., Алехичева Л. Г. Путеводитель по избирательному праву России: пособие для кандидатов и членов избирательных комиссий. М.: Права человека, 2003. 168 с.
9. Скрипкина Ж. Б. Избирательные системы и технологии: учеб. пособие. М.: Вуз. учебник, 2006. 174 с.
10. Соловьев С. Г., Макарова З. В. К вопросу о денежном подкупе избирателей на муниципальных выборах // Вестн. ЮУрГУ. Сер.: Право. 2012. № 7 (266).
11. Турищева Н. Ю. Подкуп как способ воспрепятствования осуществлению избирательных прав // ЮП. 2008. №3.



12. Апелляционное Определение Верховного Суда РФ от 07.09.2017 дело №83-АПГ17-15 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.05.2022).
13. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.09.2016 № 71-АПГ16-8 // Сайт «Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-17092016-n-71-apg16-8/> (дата обращения: 23.05.2022).
14. Апелляционное Определение Верховного Суда РФ от 07.09.2018 дело №71-АПГ18-13 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.05.2022).
15. Определение Верховного Суда РФ от 06.12.2003 дело №82-Г03-16 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.05.2022).
16. Определение Верховного Суда РФ от 01.10.2010 дело №67-Г10-41 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.05.2022).
17. Определение Верховного Суда РФ от 11.03.2011 дело №71-Г11-16 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.05.2022).
18. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13.09.2014 г. №5-АПГ14-45 //СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.05.2022).
19. Официальный сайт WhatsApp. URL: <https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy> (дата обращения: 23.05.2022).
20. О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 г. № 5 (п. 37) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.05.2022).
21. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/> (дата обращения: 23.05.2022).
22. Решение Калининградского областного суда // Официальный сайт Калининградского областного суда. URL: [https://oblsud-kln.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=6441849&delo\\_id=1540005&new=&text\\_number=1](https://oblsud-kln.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=6441849&delo_id=1540005&new=&text_number=1) (дата обращения: 23.05.2022).
23. Решение Кировского районного суда города Новосибирска // Официальный сайт Кировского районного суда города Новосибирска. URL: [https://kirovsky--nsk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=14602591&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://kirovsky--nsk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=14602591&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) (дата обращения: 23.05.2022).

# ПОРЯДОК УСТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

*Ю. В. Вяткина*

ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России  
преподаватель кафедры уголовного права  
капитан внутренней службы  
Vyatkina86@mail.ru

Аннотация. В данной работе рассматривается порядок установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, выявляются и рассматриваются основные проблемы, с которыми сталкиваются сотрудники исправительных учреждений и органов внутренних дел, предлагаются пути их решения. Автор пришел к выводу, что в настоящее время назрела необходимость принятия совместного приказа МВД России и Министерства юстиции Российской Федерации.

Ключевые слова: административный надзор, административные ограничения, поднадзорное лицо, исправительные учреждения, органы внутренних дел, решение суда

Abstract. This paper examines the procedure for establishing administrative supervision over persons released from places of deprivation of liberty, identifies and examines the main problems faced by employees of correctional institutions and internal affairs bodies, suggests ways to solve them. The author came to the conclusion that there is now a need to adopt a conscientious order of the Ministry of Internal Affairs of Russia and the Ministry of Justice of the Russian Federation.

Key words: administrative supervision, administrative restrictions, supervised person, correctional institutions, internal affairs bodies, court decision

Проблемы установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, обсуждаются учеными юристами длительное время, что связано с отсутствием норм определяющих порядок взаимодействия органов осуществляющих надзор за указанной категорией [1–6]. Данное обстоятельство приводит к мысли, что именно это обуславливает низкие показатели эффективности административного надзора. Логично, что в таком случае задачи по предупреждению совершения лицами, в отношении кото-

рых он установлен, преступлений и других правонарушений не реализуются.

Порядок установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы регламентируются значительным количеством нормативно-правовых актов, среди которых Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ), Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (далее — УИК РФ), Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее — ФЗ № 64), а также приказ МВД России от 08.07.2011 № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Кроме того, постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» судам даны разъяснения законодательства в этой сфере.

Определение административного надзора приводится в ст. 1 ФЗ № 64, где под ним понимается осуществляемое органами внутренних дел (далее — ОВД) наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных данным Федеральным законом. Круг лиц, в отношении которых устанавливается административный надзор, закреплен в этом же акте и является исчерпывающим. Административный надзор устанавливается за социально опасными лицами, освободившимися из мест лишения свободы, в целях предупреждения совершения ими преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Являясь принудительной мерой, временно ограничивающей права и свободы лиц, освобожденных из мест лишения свободы, административный надзор устанавливается только в судебном порядке. Порядок установления административ-

ного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы таков: административными истцами являются исправительные учреждения (далее — ИУ) (при освобождении лица) или ОВД (после освобождения), причем в строго обозначенные сроки. Основанием для возбуждения производства по делу является административное исковое заявление, которое должно соответствовать требованиям ст. 271 КоАП РФ, в ней указано содержание административного искового заявления и перечень документов, которые необходимо приложить к данному заявлению. Административные дела данной категории подлежат рассмотрению в течение 20 дней со дня поступления административного искового заявления в суд, а в отношении лиц, отбывающих наказание, должны быть разрешены не позднее дня, предшествующего дню истечения срока отбывания осужденным наказания в виде лишения свободы. В судебном заседании в обязательном порядке участвует прокурор, он вступает в уже начатый процесс и дает заключение по делу. По результатам рассмотрения административного искового заявления суд принимает решение об удовлетворении либо отказе в удовлетворении исковых требований. Мотивированное решение изготавливается судом в день принятия решения. Копии решения суда вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, или направляются им незамедлительно после изготовления решения способами, позволяющими обеспечить скорейшую доставку

Так, в Центральный районный суд г. Новокузнецка Кемеровской области-Кузбасса в 2021 году было направлено 80 (АППГ — 64) административных исковых заявлений об установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, из которых инициаторами выступили ИУ в 66 случаях (АППГ — 55), ОВД в 14 случаях (АППГ — 9). Поданные административные исковые заявления соответствовали требованиям КоАП РФ, приняты судом к производству и по ним вынесены решения об удовлетворении административных исковых требований с установлением предусмотренных ФЗ-64 ограничений. Основными видами ограничений, возлагаемых на поднадзорных по решению суда являлись: запрет пребывания вне жилого помещения

с 22-00 до 06-00, запрет посещения мест проведения массовых мероприятий, обязательная явка в органы внутренних дел от 1 до 3 раз в месяц для регистрации [7]. Анализируемые данные свидетельствуют о росте количества направляемых административных исковых заявлений в суд в 2021 году по сравнению с 2020 годом.

Согласно ч.5 ст. 298 КоАП РФ решение суда об установлении административного надзора может быть обжаловано в апелляционном порядке в течение 10 рабочих дней со дня принятия судом решения. Если подана апелляционная жалоба, решение суда вступит в законную силу после рассмотрения судом этой жалобы. В случае отмены или изменения решения суда первой инстанции определением суда апелляционной инстанции и принятия нового решения оно вступает в законную силу немедленно.

Прокуратурой Центрального района г. Новокузнецка Кемеровской области — Кузбасса в 2021 году на указанные решения не вносились апелляционные представления в суд об отмене решения суда, поскольку требования, предъявляемые административными истцами об установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, были законными и обоснованными, основания и срок установления административного надзора в каждом случае определены верно. Однако не все административные ответчики были согласны с решениями, в связи с чем, в 2021 году осужденными на 7 решений суда были поданы апелляционные жалобы. Кемеровским областным судом в апелляционном порядке рассмотрены указанные жалобы, по результатам рассмотрения административным ответчика отказано в удовлетворении требований, все решения суда оставлены без изменений и вступили в законную силу немедленно [7, 8].

Администрация исправительного учреждения после вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, в течение 7 дней направляет копию указанного решения в ОВД по избранному этим лицом месту жительства или пребывания. При освобождении из мест лишения свободы лицу, в отношении которого установлен

административный надзор, администрация исправительного учреждения вручает предписание о выезде к избранному им месту жительства или пребывания с указанием срока прибытия и предупреждает данное лицо об уголовной ответственности за уклонение от административного надзора. После этого, поднадзорное лицо встает на учет в отдел полиции по избранному месту жительства и в отношении него, в соответствии с Приказом МВД России от 08.07.2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» осуществляется административный надзор.

Таким образом, анализируя нормативно — правовую базу можно сделать вывод о том, что в действующем законодательстве достаточно подробно регламентированы правила применения административного надзора: названы категории осужденных, которым может быть установлен административный надзор, раскрыты условия и основания установления такого надзора, описана процедура принятия судом решения об установлении административного надзора, закреплены его сроки, названы моменты начала и прекращения течения данных сроков, основания прекращения (в том числе досрочного), регламентирован правовой статус поднадзорных лиц (права, обязанности, административные ограничения, ответственность), а также государственных органов, ответственных за осуществление административного надзора (суда, ИУ и ОВД). Несмотря на это, нередки случаи выявления нарушения законодательства об административном надзоре сотрудниками ИУ и ОВД, поскольку вследствие ряда законодательных и организационных упущений сотрудники при реализации законодательства об административном надзоре сталкиваются с многочисленными проблемами, поэтому административный надзор за указанной категорией лиц становится малоэффективен. Причем в некоторых случаях это происходит не по вине сотрудников, однако они все равно привлекаются к дисциплинарной ответственности.

Например, если решение об установлении административного надзора не вступило в законную силу по истечении 10 рабочих дней со дня его вынесения, в случае обжалования

в апелляционном порядке, у сотрудников ИУ не имеется возможности направить вступившее в законную силу решение в ОВД по избранному месту жительства осужденного в течение 7 дней, так как минимальное количество времени, которое понадобится для поступления копии решения и апелляционного определения в ИУ с учетом инструкции о судебном делопроизводстве в районных судах и почтовых пересылок — от 10 до 20 дней.

Кроме того, при исполнении законодательства об административном надзоре выявляются случаи несоблюдения поднадзорными лицами ограничений, установленных судом. Большинство нарушений связано с оставлением места проживания поднадзорным в ночные часы, а также с порядком регистрации в ОВД. Данные нарушения связаны с тем, что, если решение суда с отметкой о вступлении в законную силу не успело поступить в учреждение и осужденного не ознакомили с ним под роспись, этого осужденного нельзя рассматривать в качестве лица, в отношении которого установлен административный надзор. Как следствие, выдача ему предписания о выезде к избранному им месту жительства не будет иметь юридического значения, в связи с чем, невозможно будет привлечь поднадзорное лицо к уголовной ответственности по ст. 314.1 УК РФ за неприбытие без уважительных причин к избранному месту жительства или пребывания.

В заключении можно отметить, что действующие законодательные акты не способны урегулировать все вопросы, возникающие при установлении административного надзора за лицами, освобождающимися из мест лишения свободы. Установлено, что осуществление административного надзора за поднадзорными лицами является прерогативой подразделений МВД России, а на ИУ в соответствии с нормами уголовно-исполнительного законодательства возлагаются обязанности подачи заявления в суд об установлении административного надзора. При этом в законодательстве наличествуют пробелы урегулирования взаимодействия указанных органов. Таким образом, одним из условий, позволяющих в практической деятельности ОВД и администрации ИУ избежать двусмысленного толкования законодательства об административном

надзоре, является разработка и принятие межведомственного правового акта МВД России и Министерства юстиции Российской Федерации. Подобный нормативный акт позволит учесть все возможные трудности в реализации законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

#### Литература

1. Бузина М. В., Юдина Ю. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: от теории к практике // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 44–47.
2. Зинин Г. Ю. Административный надзор как средство профилактики преступлений и правонарушений // Человек: преступление и наказание. 2017. № 2 С. 60–63.
3. Иванов С. В. Юридическая природа и содержание административного надзора // Вестн. Междунар. юрид. ин-та. 2018. № 1 (52). С. 61–70.
4. Смирнов А. Н. Административный надзор как правовое последствие преступления и наказания // Вестн. Кузбас. ин-та. 2018. № 1 (22). С. 129–133.
5. Трушкин Ю. М. Проблемы в сфере административного надзора России и пути их решения // Молодой ученый. 2020. № 47 (337). С. 404–407.
6. Чернышов Д. В. Особенности функций, целей и задач административного надзора в российском административном праве // Юридическая наука: история и современность. 2020. № 2. С. 52–59.
7. Сводная статистическая отчетность о судимости по районным, городским судам и мировым судьям Кемеровской области за 2020 и 2021 год // Официальный сайт Управления судебного департамента в Кемеровской области — Кузбассе. URL: <http://usd.kmr@sudrf.ru> (дата обращения: 17.06.2022).
8. Показатели статистической отчетности за 2020 и 2021 год // Официальный сайт Прокуратуры Кемеровской области — Кузбасса. URL: <http://epp.genproc.gov.ru/web/gprf> (дата обращения: 17.06.2022).



## СОДЕРЖАНИЕ

### **Международная научно-практическая конференция «Гармония частного права: современные глобальные тенденции развития международного и национального права»**

*Айтуарова А. А.*

Некоторые аспекты правового регулирования труда лиц  
с инвалидностью в международном праве  
и в законодательстве Республики Казахстан..... 3

*Басос Е. В.*

Социокультурные факторы  
в развитии предпринимательской среды:  
постановка вопроса..... 12

*Бикметова С. А.*

Гражданско-правовая природа торгов  
как института контрактной системы..... 20

*Гасанов З. У.*

Процедура перехода имущественных прав  
на земли сельскохозяйственного назначения  
в порядке наследования..... 27

*Ержанова А. С.*

Теоретические аспекты гражданско-правового договора..... 31

*Саенко Л. В., Ермолова О. Н., Пазына М. А.*

О консорциумах в сфере науки  
и высшего образования..... 35

*Землюкова Г. В.*

Проблемы регулирования установления пределов  
субсидиарной ответственности бенефициаров  
организации-банкрота..... 44

<i>Зимнева С. В.</i> Непреодолимая сила (форс-мажор): понятие и тенденции правового регулирования .....	50
<i>Косарев К. В.</i> Предмет залога по гражданскому праву РФ .....	57
<i>Красникова Л. А.</i> Правовые проблемы принадлежности водопроводных вводов и канализационных выпусков к внутренним системам водоснабжения и водоотведения ...	62
<i>Кулешова М. С.</i> Проблема формы смешанного договора с элементами кредитования в гражданском праве России .....	78
<i>Кусаинова Л. К.</i> Государственно-частное партнерство один из важнейших инструментов модернизационного развития отраслей экономики .....	84
<i>Малина Д. А.</i> Особые существенные условия договора купли-продажи жилых помещений .....	89
<i>Мухамедшин И. С., Шевырева Ж. И.</i> Совершенствование правового регулирования интеллектуальной собственности в Российской Федерации.....	99
<i>Панова А. С.</i> Меры оперативного воздействия как средство правового обеспечения качества и безопасности товаров .....	105
<i>Рубцова К. В.</i> Биометрические данные как средства индивидуализации физических лиц.....	114
<i>Самойленко А. М.</i> Юридические последствия неопределенности правового режима апартаментов .....	123

<i>Тропников А. М.</i> Соотношение общих и специальных норм в правовом регулировании банковской гарантии как обеспечения исполнения государственного контракта .....	132
<i>Токарева Е. В.</i> Мировое соглашение в процессе несостоятельности (банкротства).....	138
<i>Усольцев Е. Ю.</i> Злоупотребление правом со стороны потребителя: причины возникновения и способы противодействия .....	142
<i>Хлебникова Н. М.</i> Элементы и источники правового регулирования режима пользовательских приложений для смартфонов .....	147
<i>Хрипко К. К.</i> Историко-правовой аспект правового регулирования сделок, требующих согласия .....	152
<i>Чукреев А. А.</i> Законопроект о такси: основные новеллы .....	167
<i>Чуприн М. Г.</i> Особенности проявления принципа реального исполнения обязательств в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....	174
<i>Шебуняева В. В.</i> Актуальные проблемы проведения проверки сообщения о незаконной банковской деятельности .....	179
<i>Шишимбаева С. С.</i> Закон Республики Казахстан «О рекламе»: возможности его изменений .....	187
<i>Иусов Е. В.</i> Проблема выбора первой процедуры в процессе банкротства гражданина .....	210

<i>Конюхова А. И.</i>	
Проблемы оспаривания сделок должника в условиях действия моратория на возбуждение дел о банкротстве .....	216

**Международная научно-практическая конференция  
«Административное право:  
традиции и новации»**

<i>Нургазинов Б. К., Оспанова А. Н.</i>	
Некоторые предложения при поступлении на государственную службу в Республике Казахстан.....	222
<i>Зайкова С. Н.</i>	
Административно-правовые нормы обеспечения транспортной безопасности: видовые особенности .....	236
<i>Шерстобоев О. Н.</i>	
Защита доверия в системе принципов российского административного права .....	247
<i>Кустов С. С.</i>	
Принцип защиты доверия в практике Конституционного Суда Российской Федерации .....	255
<i>Maddalena Zinzi</i>	
Administrative Action, Rights and Interests in Latin American Experiences .....	267
<i>Akhmetov Y. B.</i>	
The Basic Principles of Administrative Proceedings of the Republic of Kazakhstan .....	277
<i>Sarsembayev M. A.</i>	
Legitimate Expectations and Their Realization in the International and the Kazakhsta Administrative Law (on the Example of the Road Traffic Law).....	289
<i>Kuryndin P. A.</i>	
The Methodology of Checking the Discretion Applied: the Experience of Russia and France .....	298

<i>Горбунова (Коршунова) И. В.</i>	
Подходы к пониманию правовой природы административного права, его предмета и метода .....	304
<i>Вахрамеева Л. Н.</i>	
Правовое закрепление некоторых основных прав человека, не подлежащих ограничению в условиях чрезвычайного положения, в конституционном законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран .....	312
<i>Евсикова Е. В., Бесельман И. В.</i>	
Административно-правовые аспекты социально-правового регулирования обеспечения многодетных семей в деятельности органов публичной власти .....	320
<i>Федорова О. В.</i>	
К вопросу административно-правового содержания категории «Достойная жизнь человека» .....	330
<i>Кукеев А. К.</i>	
Административно-правовое обеспечение цифровизации публичного управления в Республике Казахстан .....	337
<i>Лисина Н. С.</i>	
Цифровой общественный контроль: цели, задачи, перспективы .....	349
<i>Паукова Ю. В.</i>	
Предоставление государственных услуг в сфере миграции в условиях цифровизации .....	357
<i>Титова Е. А.</i>	
О перспективах применения датацентричного подхода к государственному управлению .....	365
<i>Лысых А. А.</i>	
Предоставление государственной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в условиях цифровизации.....	369

<i>Авсянович П. Д.</i> К вопросу об актуальности участия понятых при применении полицией мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях .....	378
<i>Ивакин В. И.</i> Некоторые аспекты производства по делам об административных правонарушениях .....	386
<i>Шеншин В. М.</i> Административно-юрисдикционная деятельность правоохранительных органов иностранных государств: сравнительно-правовое исследование .....	393
<i>Беляев А. И.</i> Установление факта подкупа избирателей: актуальные проблемы и судебная практика .....	399
<i>Вяткина Ю. В.</i> Порядок установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: проблемы и пути их решения .....	410

---

---

*Научное издание*

**ПРАВО И ЭКОНОМИКА:  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ  
И СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ**

Сборник статей  
по итогам IV Новосибирского  
международного юридического форума  
(25–27 мая 2022 г.)

Часть 2

Издается в авторской редакции

Гарнитура PT Serif. Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Усл.-печ. л. 24,59.  
Подписано в печать 16.02.2023. Тираж 300 экз.

Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ»  
630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, 56.