

Департамент образования и науки города Москвы
Самарский филиал
Государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования города Москвы
«Московский городской педагогический университет»

**ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ
СОВРЕМЕННОСТИ**

Монография

Текстовое электронное издание

Самара
2022

УДК 34
ББК 67
П27

Издается по решению Ученого совета СФ ГАОУ ВО МГПУ

Рецензенты:

Г. А. Агеева, к. ю. н., доцент, заведующий кафедрой
гражданского и арбитражного процесса ФГАОУ ВО «СГЭУ»,
Д. Э. Марченко, к. ю. н., доцент, полковник внутренней службы,
начальник кафедры теории и истории государства и права
ФКОУ ВО СЮИ ФСИН России

П27 Перспективы развития законодательства Российской
Федерации в условиях глобальных вызовов современно-
сти: монография / М. В. Быкова, С. А. Галактионов, С. А.
Курушин, Л. А. Родионов, Т. А. Серебрякова, Ю. М.
Старкова, О. А. Таренкова; под общ. ред. д. ю. н., проф.
Т. А. Серебряковой. – Электрон. текстовые данные (1,39
МБ). – Самара: СФ ГАОУ ВО МГПУ, 2022. – URL:
<https://samara.mgpu.ru/files/elibrary/YUrisp/Perspektivy.pdf>

ISBN 978-5-6045664-1-1

Монография является результатом междисциплинарного
исследования и освещает теоретические и практические вопро-
сы развития российского законодательства в условиях гло-
бальных вызовов современности.

Предназначена для преподавателей, аспирантов, соискате-
лей, студентов, практических работников, а также тех, кто ин-
тересуется проблемами конституционного, финансового, гра-
жданского и уголовного права.

УДК 34
ББК 67

Текстовое электронное издание

Самарский филиал ГАОУ ВО МГПУ,
443081, г. Самара, ул. Стара-Загора, 76.
Формат 60x90^{1/16}. Гарнитура Times New Roman. Усл. печ. л. 12,375.
© Быкова М. В., Галактионов С. А., Курушин С. А., Родионов Л. А.,
Серебрякова Т. А., Старкова Ю. М., Таренкова О. А., 2022
© СФ ГАОУ ВО МГПУ, 2022

Содержание

Предисловие	4
<i>Глава 1. О месте инвестирования, основанного на конституционной исключительности государства, в современной экономике России (Т. А. Серебрякова)</i>	6
<i>Глава 2. Особенности финансово-правовых отношений в сфере страхования (М. В. Быкова)</i>	32
<i>Глава 3. Уголовное законодательство как отражение уголовно-правовой политики государства (С. А. Галактионов)</i>	61
<i>Глава 4. К вопросу о балансе интересов сторон гражданско-правовых отношений как основании, исключаящем некоторые проблемы правового регулирования (Л. А. Родионов)</i>	99
<i>Глава 5. Влияние пандемии коронавируса на права человека и гражданина в Российской Федерации (С. А. Курушин)</i>	120
<i>Глава 6. Ограничение права на свободный выезд за пределы Российской Федерации в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) (Ю. М. Старкова)</i>	141
<i>Глава 7. Изменения в законодательстве об охране здоровья и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в свете распространения новой коронавирусной инфекции (О. А. Таренкова)</i>	165
Авторский коллектив	198

Предисловие

Глобальные вызовы и ответы на них всегда были в центре внимания не только ученых, но и политиков. В зависимости от их содержания и характера выстраивалась международная стратегия, намечалось внешнеполитическое и внутреннеполитическое планирование. Очевидно, что правильное определение глобальных вызовов является вопросом не только политическим, но и юридическим, позволяющим ответить на те изменения в современном мире, которые влекут за собой трансформацию в сфере права в целом и трансформацию правовых ценностей в частности.

В силу существенных изменений в экономике государства становится необходимой разработка новых направлений развития, закрепленных в законодательстве. Роль государства как основного инвестора на своей территории является неоспоримой. Трансформации в экономике, произошедшие за последние годы, показали острую необходимость и исключительность данного положения.

В настоящее время, когда человечество столкнулось с пандемией COVID-19, значение права как универсального социального регулятора особенно велико. При этом ситуация с распространением вируса заставляет по-новому взглянуть на многие юридические институты и конструкции. Законодательство Российской Федерации претерпевало значительные трансформации в период пандемии. Очень быстро менялись и подзаконные акты. В целом все было направлено на совершенствование социально-правовых норм и их адаптации к современным реалиям. Основная цель была достигнута – создание и обеспечение государством условий, максимально возможных для защиты прав и свобод, а также социальной поддержки граждан.

Кроме того, нельзя обойти вниманием и ситуацию с цифровизацией в нашей стране. Конечно, цифровизацию как таковую нельзя назвать вызовом современности, вызовом выступает цифровая трансформация общественной деятельности, экономической жизни и, как результат, изменения бизнес-процессов. В законодательстве Российской Федерации возникают цифровые права, цифровые финансовые активы и пр. Само право начинает меняться, однако российский правопорядок большей частью не готов к пониманию того, что такое, в частности, смарт-контракт, цифровая платформа, блокчейн и др. Только сейчас постепенно приходит

осознание того, кто и где должен применять право в цифровом пространстве, где проходят суверенные границы в цифровом пространстве, как принимаются и применяются в цифровом пространстве различного рода нормы.

В целом современные вызовы серьезно трансформируют правовое и политическое пространство. На передний план выходит принцип уважения прав человека и их соблюдения, который, в сущности, выступает их воспроизведением. При этом сегодняшние глобальные вызовы показали всю хрупкость применения указанного принципа. Сегодня в условиях разрушения международных способов защиты прав и свобод на первый план приходят внутренние правозащитные нормы, институты и структуры.

Данная монография представляет особый интерес для широкого круга читателей, поскольку дает возможность пополнить знания о праве: сформировать представление о месте инвестирования, основанного на конституционной исключительности государства в современной экономике России, о специфике финансово-правовых отношений в сфере страхования, об особенностях развития уголовного законодательства в сегодняшних политических условиях, о балансе интересов сторон гражданско-правовых отношений, о влиянии пандемии коронавируса на права человека и гражданина в Российской Федерации, об ограничении права на свободный выезд за пределы Российской Федерации в период распространения новой коронавирусной инфекции, а также об изменениях в законодательстве об охране здоровья и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в свете распространения COVID-19.

Монография предназначена для студентов, аспирантов, докторантов, соискателей, преподавателей высших юридических и экономических образовательных организаций, практических работников, а также всех, интересующихся вопросами конституционного, финансового, гражданского и уголовного права, последних изменений законодательства Российской Федерации в условиях глобальных вызовов современности.

Глава 1. О месте инвестирования, основанного на конституционной исключительности государства, в современной экономике России

В юридической науке до настоящего времени существуют разнообразные подходы к определению места инвестиционных отношений в системе российского права и законодательства и роли государства в их регулировании.

Необходимо в этой связи обратить внимание на концептуальные выводы д. ю. н. А. В. Белицкой по итогам подробного исследования их проявлений, утверждающей, что комплексные изыскания «логически выстраивающие систему национального инвестиционного права», практически отсутствуют по причине недостаточного «разрозненного, фрагментарного, инвестиционного законодательства, которое, безусловно, нуждается в систематизации»¹.

По этому же поводу д. ю. н. И. С. Барзилова, подводя итоги современному состоянию отраслевого законодательства, приходит к выводу о его «высокой динамике» и обоснованно указывает на необходимость «интенсификации» процесса общетеоретических исследований, посвящаемых действию нормативных правовых актов.

Она считает, что отраслевые юридические науки все чаще сталкиваются с проблемой отсутствия современных фундаментальных доктринальных исследований, касающихся «системы права, унификации и дифференциации законодательства и т. п.».

Имеющиеся исследования ученых, утверждающих необходимость пересмотра традиционной теории системы права реализуются без необходимой взаимосвязанности, как правило, параллельно, не воспринимая достигнутых результатов и выводов друг друга, определяя свою собственную теоретическую позицию, не учитывая «устоявшиеся и основательно разработанные положения общей теории права». Такая научная целеустремленность полага-

¹ См. Белицкая А. В. О месте и роли инвестиционного права в системе российского права // *Предпринимательское право*. 2012. № 2. С. 20–24.

ется нежелательной «для развития юридической науки в целом» и требует научного осмысления и исправления².

Особенно в условиях все возрастающей роли инвестирования в современной экономике Российского государства.

На этом же основании д. ю. н. А. В. Белицкая постулирует как доктринальное, так и законодательное усовершенствование изменчивого нормативного регулирования инвестиционных отношений путем «создания непротиворечивых прозрачных правил игры в инвестиционной сфере и их закрепление в законодательстве», что обеспечит «благоприятный инвестиционный климат в стране»³.

Также справедливо д. ю. н. В. Н. Лисицей констатируется, что если инвестиционные отношения «недостаточно регулируются государством», законодательство им часто изменяется, противоречиво и не может «защитить права и законные интересы инвесторов, то обеспечить достаточный приток инвестиций в экономику страны вряд ли удастся»⁴.

Кроме того, по утверждениям д. ю. н. О. Ю. Скворцова, сделанным им в аннотации к работе к. ю. н. Л. Г. Кропотова, следует, что «стимулирование инвестиционных процессов, необходимо рассматривать одним из приоритетов государственной экономической политики». В этом смысле «создание благоприятного инвестиционного климата представляет собой сложнейшую задачу, требующую выверенного, сбалансированного подхода со стороны законодателя».

Для чего, например, автор работы, по мнению О. Ю. Скворцова, аргументированно предлагает различать двойственность природы экономических отношений, возникающих при инвестировании.

² Барзилова И. С. Проблемы развития современного российского законодательства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4. С. 92, 93.

³ Белицкая А. В. Правовое обеспечение осуществления инвестиционной деятельности // Предпринимательское право. 2013. № 4. С. 56–58.

⁴ Лисица В. Н. Правовое регулирование инвестиционных отношений: теория, законодательство и практика применения: монография; Рос. акад. наук, Ин-т философии и права СО РАН; М-во образования и науки РФ, Новосибирский гос. ун-т. Новосибирск, 2011. 467 с.

С одной стороны, коммерческий инвестиционный договор «порождает и регулирует инвестиционные отношения, а с другой – в силу норм публичного права выступает в качестве одного из элементов сложного юридического состава и является основанием для возникновения публично-правовых отношений, связанных с инвестиционными». При этом важным оказывается его замечание о том, что «публично-правовые отношения не смешиваются с инвестиционными, а правовая природа» инвестиционных «договоров остается гражданско-правовой». В итоге О. Ю. Скворцов делает убедительный вывод, что «несмотря на то что суждения автора работы Л. Г. Кропотова, помимо прочего, побуждают и к решительным возражениям, нельзя не порекомендовать его книгу к прочтению»⁵.

В продолжение выделенных выше научных идей уже в одной из последних юридических публикаций правоведов на изучаемую проблему к. ю. н. О. А. Акопян утверждает, что «правовое регулирование инвестиционных отношений является по-прежнему стихийным и не основывается на едином доктринальном «концепте».

Дальнейшее урегулирование назревших проблем видится большинством специалистов в продолжении изучения возникающих концептуальных правовых проблем и в принятии на их основе обобщающего акта, который бы окончательно закрепил единые цели, задачи, принципы и средства регулирования инвестиционных отношений, заменив тем самым «массив разобщенных и устаревших норм»⁶.

Для этого, к примеру, к. ю. н. Л. Г. Кропотовым предлагалось еще в 2012 году в таком едином правовом акте необходимость, во-первых, «определить место различных форм инвестиций в общей системе инвестиционных отношений» и, во-вторых, вопросы участия государства в них в качестве «участника (субъекта), инве-

⁵ См. Скворцова Аннотация О. Ю. «Юридизация инвестиций, или несколько слов о правовых формах инвестиционных процессов» к работе Кропотова Л. Г. Коммерческие инвестиции в объекты капитального строительства: правовое регулирование. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 208 с.

⁶ Акопян О. А. Проблемы кодификации инвестиционного законодательства: финансово-правовой аспект // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 117–125.

стиционных, отношений» и одновременно «регулятора инвестиционной деятельности»⁷.

Признавая важность и необходимости концептуального теоретического обоснования места инвестиционных отношений в российской системе права и законодательства, необходимо высказать собственную позицию в отношении научной и нормативно-правовой проблемы регулирования инвестиционных общественных отношений.

Следует отметить, что разрешению указанной проблематики автором отводится достаточно значительное научное внимание, начиная с 2002 года, когда было впервые предложено рассматривать инвестиции имуществом «в аспекте действующей доктрины российского финансового и гражданского права»⁸.

Было также определено, что в качестве инвестора выступает не только физическое или юридическое лицо, но и государство, когда оно участвует в правоотношении по поводу передачи имущества как равноправный их субъект.

При этом место государства рассматривалось первым в перечне субъектов инвестиционной деятельности, так как в стоимостном выражении (если рассматривать, например, ВВП или казну) государственное имущество всегда превышает общий объем имущества, находящегося в собственности граждан и организаций. Кроме того, доказано, что государство как главный субъект публичных правоотношений (в том числе инвестиционных) в силу наделения его исключительными конституционными, законодательными, контрольными и т. п. (например, экономическими инвестиционными) полномочиями занимает ведущее место в самой инвестиционной детальности и регулирует эти отношения в рамках комплексного законодательства финансово-правовыми методами.

Поэтому в соответствии с предоставленными полномочиями государство устанавливает гарантии, привилегии и иммунитеты, следующие из механизма государственной защиты прав инвесто-

⁷ См. Кропотов Л. Г. Коммерческие инвестиции в объекты капитального строительства: правовое регулирование. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 208 с.

⁸ См. действующую ст. 128 «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ра, в отношении инвестиций, по-другому имущества, переданного (передаваемого) государством, физическим или юридическим лицом гражданам, организациям, иностранным государствам с целью извлечения прибыли, достижения иного эффекта, признаваемого действующим законодательством социально полезным.

В целях унификации дефиниций, применяемых в сфере правового регулирования инвестиционной деятельности внесено предложение об изменении и дополнении законодательно⁹ установленного понятия инвестиции: «инвестиция – имущество, с целью извлечения прибыли, достижения иного эффекта, признаваемого действующим законодательством социально полезным». Вместе с тем данное определение не является исчерпывающим.

В названный период времени инвестиционная тематика, как и впоследствии, достаточно широко обсуждалась учеными, однако выводы о состоянии научных концепций, касавшихся такого нового для России явления, появившегося в девяностых годах прошлого столетия, как инвестиции, также были схожи с приведенными в начале настоящей работы рассуждениями ученых.

Так, например, к. ю. н. О. М. Антипова в 2007 г., анализируя юридические публикации того времени, также отмечала «отсутствие комплексных исследований содержания такой экономической категории, как инвестиций, невыявление имеющих правовое значение признаков инвестиционных отношений, невыработку общих критериев инвестиционных правоотношений и инвестиционного договора». Сами инвестиционные правоотношения она соотносила «с гражданскими правоотношениями, удовлетворяющими особым требованиям, предъявляемым к их содержанию и кругу объектов»¹⁰.

Кроме того, в юридической науке возникают и более современные подходы к определению места инвестиционного права в системе российского права монографического характера, указывающие на их необходимость.

⁹ См. п. 1 ст. 1 Закона РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Антипова О. М. Правовое регулирование инвестиционной деятельности (анализ теоретических и практических проблем). М.: Волтерс Клувер, 2007. 248 с.

Например, авторы одного из комплексных монографических исследований под редакцией д. ю. н. Е. П. Губина, выстраивая систему национального инвестиционного права, говорят о том, что «инвестиционная деятельность является видом предпринимательской деятельности», а «инвестиционное право является подотраслью предпринимательского права».

Вместе с тем они допускают, что «финансово-правовые средства» также «играют важную роль в регулировании инвестиционного права», но отрицают тот факт, что оно может быть «подотраслью финансового права», обосновывая это тем, что «значительная часть общественных отношений, возникающих на рынке инвестиций, носит сугубо частный характер, имея место между двумя субъектами частного права».

Наряду с этим, отмечая то, что «инвестиционная сфера является одной из ключевых в развитии экономики любого государства» авторы справедливо полагают, что без инвестирования «невозможно создание современной инфраструктуры, развитие инноваций и улучшение качества жизни населения». Констатируется, что необходимость привлечения инвестиций касается всех без исключения вновь созданных «отраслей экономики». При этом они делают практически действенный, и верный, вывод, что без создания должного правового регулирования невозможно развитие инвестиционных отношений, которые требуют «создания новых правовых форм для решения усложняющихся задач реализации государственной инвестиционной политики». То есть не отрицают ведущую роль государства в решении вопросов политики и экономики страны и в регулировании им в том числе и инвестиционных экономических отношений, в пределах исключительных конституционных государственных полномочий и компетенций.

Кроме того, в работе авторы монографии приводят тщательный анализ существующих в настоящее время научных концепций и имеющихся подходов правоведов к научным исследованиям места правового регулирования инвестиционных отношений в системе права (около трех десятков разнящихся исследований) разделяя их на частноправовые отношения, регулируемые нормами гражданского или международного частного права; публично-правовые отношения, регулируемые нормами финансового права

и отдельно международного права и самостоятельную комплексную отрасль инвестиционного права¹¹.

В другом монографическом издании последних лет имеется, например, и совершенно иная точка зрения д. ю. н. А. В. Майфата, определяющая, что «инвестиционные отношения могут быть объединены в единую группу только условно. Поскольку нет такой совокупности отношений, значит, нет и предмета регулирования инвестиционного права и, значит инвестиционное право не может быть признано в качестве самостоятельной отрасли права» и поэтому «для принятия инвестиционного кодекса отсутствуют как доктринальные, так и предметно-сущностные основания»¹².

Он же в 2006 г., определяя место инвестиционных отношений, рассматривал их «инвестиционными конструкциями» и указывал, что работают они на гражданско-правовых нормах и их обеспечение осуществляется с применением «механизмов и правовых средств, присущих гражданскому праву»¹³.

Такие воззрения специалистов, по мнению автора, правомерно указывают на фактическое признание большинством ученых комплексности правового и одновременно законодательного регулирования в единстве как действующих на настоящий момент инвестиционных общественных отношений, так и возможных в будущем, но искусственно выделяемых правоведами в рамки своей отдельной концепции, в публично-правовую, частноправовую и комплексно-правовую плоскость изучения их регулирования по критерию внутреннего объективно складывающегося содержания системы права согласно общей теории системы права в разных сочетаниях, обозначаемых научных категорий права (институт, подотрасль, отрасль, либо отрицание самостоятельности отрасли инвестиционного права¹⁴ и т. п.).

Однако исходя из традиционной точки зрения общей теории права следует рассматривать регулирование инвестиционных об-

¹¹ Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография / Е. Г. Афанасьева, А. В. Белицкая, В. А. Вайпан и др.; отв. ред. Е. П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019. 664 с.

¹² Майфат А. В. Инвестирование: способы, риски, субъекты: монография. Москва: Статут, 2020. 176 с.

¹³ Майфат А. В. Гражданско-правовые конструкции инвестирования: Монография. М.: Волтерс Клувер, 2006. 328 с.

¹⁴ См. Майфат А. В. Инвестирование: способы, риски, субъекты...

щественных отношений и по внешней форме как субъективно складывающееся также комплексное, но уже законодательное регулирование, которое может быть, только отраслевым и иерархическим для существующего массива законодательных актов, субъективно издаваемых законодателем по усмотрению, но не всегда совпадающему с существующими концепциями права.

Эти рассуждения профессора Майфата согласуются и с устоявшейся позицией д. ю. н. А. Ф. Черданцева, небездоказательно полагавшего, что «традиционно в общей теории права считается, что систематизация законодательства происходит на основе отраслей права, которые складываются объективно».

Сообразно этому, «связь между системой права и системой законодательства понимается «как связь содержания и формы, поскольку система права характеризует внутреннее строение права, а система законодательства относится к внешним формам выражения права, характеризует состояние источников права»¹⁵.

Однако, по утверждению к. ю. н. Ю. В. Пятковской, обозначенная «аксиома» общей теории права в последнее десятилетие «стала подвергаться сомнению»¹⁶, одни юристы стали предавать значение главным образом изучению «лишь проблем системы законодательства»¹⁷, другие указывали на отсутствие «отраслей права»¹⁸ и «об их искусственном вычленении для «удобства кодификации и пользования правовыми нормами»¹⁹.

Автор, с учетом описанной «аксиомы» традиционной общей теории права, определяет, повторимся, инвестиции имуществом в аспекте действующей доктрины российского финансового и гражданского права, а инвестиционное право подотраслью финансового права и комплексной отрасли финансового законодательства.

Приведенное многообразие концептуальных исследований, остающихся до сих пор неоднозначными, и ранее представившаяся

¹⁵ Черданцев А. Ф. Теория государства и права: учеб. М.: Юрайт, 1999. С. 245.

¹⁶ Пятковская Ю. В. Систематизация финансового законодательства: состояние и перспективы // Финансовое право. 2016. № 9. С. 12–15.

¹⁷ Лившиц Р. З. Отрасль права – отрасль законодательства // Советское государство и право. 1984. № 2. С. 47.

¹⁸ См. Майфат А. В. Инвестирование: способы, риски, субъекты...

¹⁹ См. Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 95.

возможность участия в активизировавшемся в последнее десятилетие дискуссионном теоретическом обсуждении темы обоснованности «искусственного выделения» правоведами «подавляющего большинства новых отраслей российского права» послужили серьезным основанием для повторного обращения к тематике инвестиций.

Обозначим, что поводом к возникновению указанной дискуссии послужила необходимость возвращения к традиционно признаваемой базовой юридической теории деления норм права на отрасли, подотрасли и институты по предмету и методу их правового регулирования. Известно, например, что советская система права включала от двенадцати до четырнадцати отраслей, а с начала второго тысячелетия предлагаемое их количество уже достигло сотни и это, полагается, не предел²⁰.

Такая неопределенность в подходе к структуре системы традиционно сложившегося российского права, полагает д. ю. н. Р. Л. Хачатуров ставит под сомнение ее «целостность и научность»²¹. Об этом же рассуждают и д. ю. н. И. С. Барзилова²², и многие ученые общей теории права.

Выводы участия в дискуссии и собственного суждения были изложены автором в итоговой монографии²³ в опубликованной им статье²⁴.

Одновременно эта проблема касается и научного определения места рассматриваемой категории инвестиционного права в действующей системе законодательства и российского права, кото-

²⁰ Головина А. А. Критерии образования отраслей в системе российского права: монография. Москва: РУСАЙНС, 2018.

²¹ См. Отрасли законодательства и отрасли права Российской Федерации: общетеоретический, межотраслевой, отраслевой и историко-правовой аспекты / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. М.: Юрлитинформ, 2017.

²² См.: Барзилова И. С. Указ. соч. С. 94, 95.

²³ См. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России: монография. В 12 т. Т. IV. Финансовое право России / под ред. д. ю. н., проф. Р. Л. Хачатурова, д. ю. н., доц. Х. В. Пешковой. М.: Юрлитинформ, 2021. 584 с.

²⁴ См. Серебрякова Т. А. Теория регулирования инвестиционной деятельности в современном финансовом праве // Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России... С. 488–508.

рое, как аргументировано выше, достоверно не выявлено правоведами и поныне.

По этому поводу необходимо заметить, что эта проблемная постановка вопроса (в пределах трех десятков разнящихся исследований, опубликованных почти за тридцать лет), на первый взгляд, может быть разрешена лишь законодательно, что может быть расценено как поражение научных усилий, но это, по нашему убеждению, не так.

Теоретическую работу по выявлению объективно появляющихся и существующих инвестиционных общественных отношений, требующих определения их места в системе законодательного регулирования и системе права в рамках вскрытой общими усилиями единой правовой концепции, необходимо продолжать. По образному выражению к. ю. н. Ю. В. Пятковской, «законодательство, построенное только лишь на субъективных соображениях отдельных лиц, будет напоминать лоскутное одеяло, а не единую, согласованную систему»²⁵.

Поэтому, присоединяясь к дискуссионной постановке вопросов теории права, основываясь на ее традиционных научных позициях деления норм системы права на отрасли по предмету и методу их правового регулирования, автор полагает, что объект выбранного и представляемого направления научного исследования следует для дальнейшего изучения соотносить по-прежнему с финансовыми отношениями, возникающими в сфере инвестиционной деятельности, осуществляемой государством на собственной территории.

Следует также продолжить определять предметом исследования теоретико-правовые основы регулирования инвестиционной деятельности финансовым правом в сопоставлении с гражданским, предпринимательским и другими отраслями права.

Кроме того, при изучении следует уделять особое внимание, финансово-правовому методу исследования, который позволяет выявить в историческом процессе наиболее существенное, закономерное и выразить в соответствующих научных категориях.

Так, согласно предыдущим исследованиям, публикуемым еще с 2002 года, выстроенная нами концепция основывалась и основывается прежде всего на конституционной исключительности государ-

²⁵ См. Пятковская Ю. В. Указ. соч.

ственной деятельности²⁶ в регулировании экономикой России, в том числе финансовыми средствами «в аспекте действующей доктрины российского финансового и гражданского права».

Поэтому, думается, что законодательное регулирование инвестиционной деятельности в экономике страны должно быть усовершенствовано и переведено полностью в русло государственной деятельности. В этом случае государственное нормативно-правовое регулирование публично-правовых финансовых инвестиционных экономических общественных отношений и будет предметом регулирования инвестиционного права как категории традиционной отрасли финансового института.

Так, д. ю. н. Н. Г. Доронина и к. ю. н. Н. Г. Семилютина в тот же временной промежуток времени обоснованно полагали, что «защита экономических интересов государства в инвестиционных отношениях обеспечивается прежде всего надлежащим уровнем регулирования инвестиций» государством, но этот вывод касался лишь защиты вновь возникающих и превалирующих инвестиционных общественных отношений с иностранными партнерами в пределах действия международного права.

В таком случае необходимо «создание закона об инвестициях» на основе «консолидации действующих нормативно правовых актов» и рассмотрение этого «основным направлением развития российского законодательства» в целях их соответствия «экономическим интересам государства»²⁷.

Эта идея²⁸ создания единого консолидированного инвестиционного закона выдвигалась в работе указанных авторов еще в 2002 г.²⁹ Однако она актуальна и поныне для законодателя и правоведов.

²⁶ См.: п. 1, 2 ст. 8, ст. 71 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ Доронина Н. Г., Семилютина Н. Г. Регулирование инвестиций как форма защиты экономических интересов государства // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 66–78.

²⁸ См. Белицкая А. В. О месте и роли инвестиционного права в системе российского права...

²⁹ См.: Доронина Н. Г., Семилютина Н. Г. Правовое регулирование инвестиций: учебное пособие: в 2 ч. Ч. 2. М., 2002.

В настоящее время для принятия единого консолидированного инвестиционного закона наблюдаются более существенные основания в связи с наличием разногласий в среде ученых и в бессистемности законотворчества, которое развивается, как традиционно принято, в рамках восстановления российской правовой системы, присоединившись к основам романо-германской правовой семьи.

А также в пределах принимаемого российским государством нормативистского подхода к правопониманию³⁰ и признания государством «преимущества позитивного права / как главного нормативно – ценностного регулятора»³¹, которые порою позволяют законодателю по усмотрению дистанцироваться от научных воззрений и складывающихся общественных отношений.

Несмотря на это первая попытка систематизации инвестиционного законодательства была предпринята в канун 2019 г. по поручению главы государства. В законодательный орган по его инициативе был внесен и принят в первом чтении законопроект «об основах и систематизации инвестиционной деятельности»³². Он предусматривал комплексное регулирование отношений в сфере

³⁰ Зайцева Е. С., Контимилова Ю. И. Реализация нормативистского и естественно-правового подходов к пониманию права в различных видах правовой деятельности // Научный вестник Омской академии МВД России. 2018. № 2(69). С. 66. URL: <https://nv.omamvd.ru/wp-content/uploads/2018/07/2018.-№-269.pdf> (дата обращения: 20.01.2022).

³¹ См.: Правоведение: учебник / под ред. И. В. Рукавишниковой и И. Г. Непалковой. М.: Норма, 2009. С. 44.

³² Законопроект № 828237-7 «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации (об основах и систематизации инвестиционной деятельности в Российской Федерации)», подготовлен во исполнение пункта 1 поручения Президента Российской Федерации В. В. Путина от 4 апреля 2019 г. № Пр-566. Внесен в ГД РФ 6 ноября 2019 г. (принят в первом чтении 10.12.2019 г.). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/828237-7> (дата обращения: 20.01.2022); Паспорт проекта Федерального закона № 828237-7 «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (об основах и систематизации инвестиционной деятельности в Российской Федерации)» (внесен Правительством РФ) (подписан Президентом РФ). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

осуществления инвестиционной деятельности и отмену законодательства³³ 90-х годов прошлого столетия³⁴.

Более того он содержал полный перечень нормативно-правовых актов³⁵, составляющих комплексность регулирования инвестиционных отношений, содержал новый дефинитивный аппарат и устанавливал нормативное правило³⁶, что при отсутствии в нормативных правовых актах, перечисленных выше³⁷, «или в иных актах, положений, прямо регулирующих особенности отношений по осуществлению инвестиционной деятельности», то к таким отношениям, если это «не противоречит их существу и не следует из их публично-правовой природы», должно применяться гражданское законодательство». Он также предусматривал, что целями и предметом регулирования предлагаемого нового закона, после его принятия, будет считаться «формирование «Основ законодательства РФ об инвестиционной деятельности» и о ее развитии в Российской Федерации»³⁸ и в этом процессе потребуются непосредственное участие и представителей академической науки.

Но, как известно из доклада министра финансов РФ А. Г. Силуанова, «изначально планировалось принятие законопроекта в виде инвестиционного кодекса (точнее «Основ законодательства РФ об инвестиционной деятельности» и об ее развитии в Российской Федерации»), но так как подготовка именно кодекса занимало дополнительное время, принято решение зафиксировать лишь основные положения, сделав его более кратким, но отражающим

³³ Закон РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР»; Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» и Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ Заключение по проекту федерального закона № 828237-7 «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», внесенному Правительством Российской Федерации (первое чтение). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/828237-7> (дата обращения: 20.01.2022).

³⁵ См. ч. 1 ст. 3 указ. законопроекта № 828237-7.

³⁶ См. ч. 2 ст. 3 указ. законопроекта № 828237-7.

³⁷ См. ч. 1 ст. 3 указ. законопроекта № 828237-7.

³⁸ См. ст. 1 указ. законопроекта № 828237-7.

запросы бизнес-сообщества. Была также достигнута договоренность продолжить проработку исключенных из законопроекта вопросов, в том числе упорядочивание регулирования концессионных и ГЧП-соглашений, и принять законодательство (видимо, в виде инвестиционного кодекса), но оно будет подготовлено несколько позже»³⁹. По указанным причинам подготовленный проект нормативно-правового акта из-за отсутствия «дополнительного времени» в «более кратком» виде с «фиксацией лишь основных положений, но отражающих запросы бизнес-сообщества» был рассмотрен и принят⁴⁰ с возможностью обращения к доработке и принятию законодательства «несколько позже»⁴¹.

Поэтому по этому поводу уже сейчас считается, что «возможное решение назревших теоретических проблем принятием систематизированного акта, который бы «окончательно закрепил единые цели, задачи, принципы и средства регулирования инвестиционных отношений»⁴², заменив тем самым массив разрозненных и устаревших норм, не дает основание полагать, что такая позиция все же полностью «разделена законодателем».

Рассмотренный и принятый законопроект «преобразился в очередной специальный нормативно-правовой акт, регулирующий отдельный вид договоренностей между частным и публичным сектором в сфере инвестиционной деятельности». Вопрос о «возможности ревизии массива норм инвестиционного законодательства и опыта их применения на предмет их упорядочивания» вновь остался открытым»⁴³, что обоснованно вызывает тревогу о несогласованности определения правового теоретического и законодательного регулирования такого важного для государства по-

³⁹ Из выступления министра финансов РФ Силуанова А. Г. 12.03.2020 г. на заседании Правительства РФ. URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36990-pravitelstvo_odobrilo_popravki_ko_ii_chteniyu_zakonoproekta_o_zashchite_i_pooshchrenii_kapitalovlozhenii_i_razvitiu_investitsionnoi_dyeyatelnosti_v_rossii (дата обращения: 20.01.2022).

⁴⁰ См. Федеральный закон от 01.04.2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴¹ См. выступление Силуанова А. Г.

⁴² См. Кропотов Л. Г. Указ. соч.

⁴³ См. Акопян О. А. Указ. соч.

литического и экономического инструмента, как инвестиционный институт и продолжающееся ожидание разрешения вопроса эффективного участия представителей академической науки.

На взгляд автора достаточно актуальное научное предложение для законодателя прописано в концепции Л. Г. Кропотова, утверждающего, что становится актуальным «правовое регулирование инвестиционных отношений в их комплексном соединении с публичными отношениями, сопутствующими первым». Такой цели, вероятно, возможно было бы достигнуть, полагает он, «путем структурирования законодателем правового регулирования инвестиционных отношений», выделяя общую часть законодательства об инвестиционной деятельности, в которой были бы сосредоточены общие нормы, «применимые ко всем инвестиционным отношениям и связанным с ними публичным отношениям и на которых бы уже строилось правовое регулирование более узких категорий инвестиционных отношений»⁴⁴.

Одновременно учеными справедливо отмечается и то, что «многие положения современной» базисной науки «теории государства и права» «носят сугубо абстрактный характер, оторваны от правовой реальности и никак не связаны ни с отраслевым правом, ни с юридической практикой правотворческой и правореализационной деятельности»⁴⁵, что также необходимо выправлять.

Примером такому суждению может служить предложения правоведов о разделении предмета сложившейся единой отрасли финансового права на различные самостоятельные составляющие: налоговое, бюджетное, банковское, инвестиционное право и т. п.⁴⁶

Отмечается также направленность на обоснование возможности разделения финансов и, естественно, финансового права на государственные и частные финансы⁴⁷.

⁴⁴ См. Кропотков Л. Г. Указ. соч.

⁴⁵ Ромашов Р. А., Пеньковский Е. В. Философия права и преступления. СПб., 2015.

⁴⁶ См.: Винницкий Д. В. Основные проблемы теории российского налогового права: автореф. дис. ... д. ю. н. Екатеринбург, 2004. С. 8, 16–18; Петрова Г. В. Налоговое право. М., 1997. С. 7; Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. Предмет и метод банковского права // Государство и право. 1998. № 9. С. 29.

⁴⁷ Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: Эксмо, 2008. С. 145.

По мнению авторов этой теории, «публичные финансы находятся под воздействием публичной власти и порождаются актами данной власти», а «частные финансы подчиняются законам рыночной экономики»⁴⁸.

Данное суждение возможно признать справедливым, но оно не должно привести, как думается, к разделению всего массива комплексной системы законодательства на частное и публичное по двум предметам регулирования.

Это, скорее всего, и происходит с новым комплексным законодательным либо правовым образованием отрасли финансового права – институтом (или подотраслью) инвестиционного права, проявившимся, по предмету своего регулирования, как инструмент государства и обоснованно отнесенным значительным количеством ученых финансовой школы к отрасли финансового права.

Н. И. Химичева, О. Н. Горбунова, Е. М. Ашмарина, Е. А. Горохов, Г. В. Петрова Е. В., Терехова и др. инвестиционное право по предмету правового регулирования причисляют к подотрасли финансового права и одновременно не исключают его комплексность как на правовом, так и на законодательном уровне⁴⁹.

Доктор юридических наук С. В. Запольский полагает, что «к достоинствам научных исследований в ближайшем будущем будет относиться не размежевание и деление... но интегрирование финансово-правовых схем и механизмов в единый ряд способов правового регулирования экономической жизни».

При этом указывается на существующую «необходимость выявления признаков финансового правоотношения, применимых одновременно к конкретным налоговым, бюджетным, эмиссионным, инвестиционным и другим правоотношениям в целях под-

⁴⁸ Ивлиева М. Ф. Пределы и механизмы правового регулирования государственных и частных финансов // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. Черновцы, 2003. С. 58.

⁴⁹ См.: Терехова Е. В. Инвестиционные отношения в системе экономических отношений (правовые аспекты) // Вопросы экономики и права. 2011. № 6. С. 76–82; Терехова Е. В. Формы инвестиционной деятельности государства (финансово-правовой аспект) // Вопросы экономики и права. 2013. № 4. С. 27–34; Терехова Е. В. Научно-теоретические подходы к исследованию инвестиционного права в российской правовой системе (в системе финансового права) // Вопрос экономики и права. 2017. № 5. С. 10–15.

тверждения действительного единства финансового права как отрасли права и единого юридического комплекса»⁵⁰.

Определяя важнейшую специфическую черту финансов как главной категории финансового права, С. В. Запольский обращает внимание на их существование «в виде заданного, продиктованного природой обслуживаемой социально-экономической формации круга финансовых институтов, безальтернативно применяемых государством в конкретной экономической ситуации».

Среди них им выделяются институты: господходов («способ перераспределения национального дохода») и государственных расходов («форма потребления»), а «также кредит коммерческий и кредит государственный, институт инвестиций и институт эмиссии».

Причем «безальтернативность» этих юридических образований определяется ученым тем, что «государство не в состоянии не использовать этот или использовать другой институт в своей организаторско-экономической деятельности – их применение продиктовано железной логикой экономического механизма»⁵¹.

Считается также, что имеются внешний и внутренний механизм экономической детерминации финансовой системы.

Один механизм, ограничивает ее элементы до шести институтов: господходов, госрасходов, инвестиций, эмиссий, банковского и государственного кредитов, другой – обеспечивает внутреннюю структуризацию каждого из элементов.

В результате возникают «самостоятельные экономико-правовые образования, обслуживающие соответствующий сектор экономической жизни»⁵².

С данным утверждением необходимо полностью согласиться, так как «безальтернативность» таких финансовых категорий, как «инвестиции» и «финансовая инвестиционная деятельности государства», точно определяет их предназначение»: во-первых, как инвестирование (финансы) и, во-вторых, как организацию и обеспечение экономического и инновационного развития общества и этого сектора экономической жизни, инвестиционными финансами.

⁵⁰ Запольский С. В. Указ. соч. С. 153.

⁵¹ Там же. С. 56.

⁵² Там же. С. 57.

Однако для раскрытия темы настоящего исследования при отсутствии возможности проанализировать все существующие позиции по этому направлению полагаем возможным остановиться лишь на некоторых собственных концептуальных выводах, являющихся объектом постоянного и пристального внимания автора.

Так, предметом правового регулирования обозначенного института инвестиционных права, как совокупности финансовых инвестиционных норм, является тот или иной вид схожих, близких, в этом смысле родственных общественных отношений:

– во-первых, в виде экономических финансовых инвестиционных общественных отношений по созданию «инвестиций» (или «инвестиционных финансов») как части финансовых фондов государства;

– во-вторых, в виде организационных экономических финансовых общественных отношений по осуществлению государственной финансовой инвестиционной деятельности в ходе использования фондов государства в качестве «инвестиций» (или «инвестиционных финансов») как части финансовых фондов государства для осуществления своих задач и функций.

Поэтому констатируется, что финансовая инвестиционная деятельность государства, является, несомненно, элементом его финансово-правовой политики для осуществления своих задач и функций.

Безусловно, что указанные государственные задачи и направления деятельности, в том числе и инвестиционной прежде всего устанавливаются и регулируются конституционными нормами, которые «в теоретическом плане служат предпосылкой для развития всех отраслей права»⁵³.

На основании полномочий формируется и система законодательства России, в том числе регламентирующая общественные отношения, складывающиеся в области государственного (публичного) и частного инвестирования экономического развития страны и финансовой и инвестиционной деятельности государственных органов.

⁵³ Древалъ Л. Н. Субъекты российского финансового права. М.: Юриспруденция, 2012. С. 131.

Представляется, что законодательное регулирование данной области экономических финансовых инвестиционных общественных отношений движется опережающими науку и практику темпами в соответствии с программными экономическими и политическими потребностями.

Порою такие общественные отношения складываются и видоизменяются фактически заново, в соответствии с изменениями концепций государственной экономической политики и принимаемыми на основании ее нормативно-правовых актов, в зависимости от «правосознания господствующего в данном обществе класса, стоящего у руля государственной власти»⁵⁴.

В связи с этим инвестиционная деятельность государства до настоящего времени имеет ведущее значение для реализации его финансово-правовой политики в условиях рыночной экономики.

Поэтому настоящее исследование и его выводы отнесено автором к вопросам теории государственного регулирования инвестиционной деятельности в аспекте финансового права и его месту в системе права и законодательства.

Из всего объема законодательных норм, посвященных инвестициям и инвестированию, нами выделяется тот, который определяет сферу действия и применения именно императивного метода регулирования данных правоотношений.

Кроме того, государство инвестирует любое имущество, не запрещенное в обороте, однако следует выделить именно денежные инвестиции, и не просто денежные инвестиции, а те, которые образуют финансы государства, так как содержанием финансов «являются только те из них, посредством которых образуются денежные фонды государства, его территориальных подразделений, а также предприятий, организаций»⁵⁵.

Все предлагаемые позиции, несомненно, вытекают из положений финансового права, в связи с чем в настоящей работе регулирование инвестиционной деятельности предлагается понимать в указанном финансово-правовом аспекте.

⁵⁴ Братусь С. Н. Роль права в развитии советской экономики. М.: Знание, 1971. С. 10.

⁵⁵ Химичева Н. И. Финансы и финансовая система Российской Федерации // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М.: БЕК, 1995. С. 2.

Отметим также, что вопросы финансово-правового регулирования инвестиционной деятельности исследовались российскими учеными в основном в аспекте формирования государственных доходов и осуществления государственных расходов⁵⁶.

Таким образом, подводя итоги, следует выделить определения некоторых финансовых дефиниций, выведенных автором, определяющих самостоятельность и принадлежность рассмотренного финансово-правового института к определенной отрасли российской систем законодательства и права.

Так, *финансово-правовая политика* является составной частью правовой политики вообще. В нормах права законодатель выражает свою волю, и она становится обязательной к исполнению для всех лиц государства. Но политика государства – это квинтэссенция, «сосредоточие» важнейших общественных задач и путей их разрешения, поэтому нормы, в которых законодательными и исполнительными государственными органами закрепляется правовая политика государства не диспозитивные, и, возможно, даже не императивные, а сверхимперативные.

Поэтому *финансово-правовую политику государства* можно определить как основные требования к осуществлению финансовой деятельности на территории государства, закрепленные в общеобязательных к исполнению нормах позитивного права, образующих в совокупности единое направление развития финансовых (в т. ч. инвестиционных) правоотношений.

При этом *инвестирование*, осуществляемое государством и иными участниками финансовой инвестиционной деятельности, регулируется нормами законодательства. Поэтому, несомненно, финансово-правовая политика государства прямо и непосредственно влияет на осуществление инвестиционной деятельности на его территории. Само же государство как субъект правоотношений является главным инвестором на собственной территории.

Одновременно и сами *инвестиции* играют немаловажную роль в реализации финансово-правовой политики государства.

⁵⁶ См.: Карасева М. Некоторые правовые проблемы государственных доходов и расходов в Российской Федерации // Правове регулювання державних доходів та видатків. Доклади та виступи на міжнародній науково-практичній конференції 24–26 вересня 1998 року. Харків: Академія правових наук України, 1998. С. 152–159.

Особенно в условиях рыночной экономики. Инвестиции, осуществляемые гражданами и юридическими лицами, вливаются в поток денежных средств, обращаемых внутри государства и за его пределами. Инвестиции являются доходами государственного бюджета, так как при осуществлении государственных займов, передаче государственного имущества по договору аренды, выпуске государственных казначейских обязательств государство привлекает денежные средства физических и юридических лиц и иностранных государств, – оно реципирует инвестиции. Указанное имущество, приобретенное государством, составляет его доход, из которого и осуществляются государственные инвестиции.

Поэтому **инвестиция** (как очередная дефиниция) определяется как имущество, в отношении которого государством установлены гарантии, привилегии и иммунитеты, следующие из механизма государственной защиты прав инвестора, переданное (передаваемое) государством, физическим или юридическим лицом гражданам, организациям, иностранным государствам с целью извлечения прибыли, достижения иного эффекта, признаваемого действующим законодательством социально полезным.

Вместе с тем **инвестиционная деятельность** является способом осуществления финансовой политики государства

Поэтому следует рассматривать **инвестиционную деятельность** как комплексную категорию, являющуюся одновременно способом осуществления финансовой политики государства, источником поступлений денежных средств для реализации финансовой политики государства и объектом, в отношении которого государство осуществляет правовое регулирование в соответствии с установленной законодательными и исполнительными органами государственной власти финансовой политикой.

Инвестиционная деятельность определяется как действия инвестора, направленные на наступление события, с которым связана возможность извлечения дохода или достижения иного эффекта, признаваемого действующим законодательством социально полезным, от передачи имущества инвестора, в отношении которого государством установлены гарантии, привилегии и иммунитеты, следующие из механизма государственной защиты прав инвестора.

В итоге следует сделать доказанные и мотивированные выводы о том, что предметом правового регулирования обозначенного

института инвестиционных права как совокупности финансовых инвестиционных норм, является тот или иной вид схожих, близких, в этом смысле родственных общественных отношений:

– во-первых, в виде экономических финансовых инвестиционных общественных отношений по созданию «инвестиций» (или «инвестиционных финансов») как части финансовых фондов государства;

– во-вторых, в виде организационных экономических общественных отношений по осуществлению государственной финансовой инвестиционной деятельности в ходе использования фондов государства в качестве «инвестиций» (или «инвестиционных финансов») как части финансовых фондов государства для осуществления своих задач и функций.

Из всего объема законодательных норм, посвященных инвестициям и инвестированию, необходимо выделить тот, который определяет сферу действия и применения именно *императивного метода регулирования* данных правоотношений.

Обосновано, что государство является главным инвестором на собственной территории. Это обусловлено объемом имущества, передаваемого государством как в целях извлечения дохода так и в иных целях, направленных на достижение социально полезного эффекта.

В этом случае инвестиционное право следует рассматривать подотраслью финансового права и комплексной отраслью финансового законодательства.

Кроме того, в специальной научной литературе также поднимается вопрос о необходимости кодификации инвестиционного законодательства в рамках единого нормативного акта – Инвестиционного кодекса РФ, либо Основ инвестиционного законодательства РФ, который бы объединил в себе общие правовые начала регулирования инвестиционной деятельности. В целом следует резюмировать, что сложившиеся социально-экономические отношения в современной России требуют объединения разрозненно существующих нормативных актов в единый, позволяющий исключить многообразие определений, установить свод прав и обязанностей для различных субъектов инвестиционной деятельности.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Законопроект № 828237-7 «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации (об основах и систематизации инвестиционной деятельности в Российской Федерации)», подготовлен во исполнение пункта 1 поручения Президента Российской Федерации В. В. Путина от 4 апреля 2019 г. № Пр-566. Внесен в ГД РФ 6 ноября 2019 г. (Принят в первом чтении 10.12.2019 г.). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/828237-7> (дата обращения: 20.01.2022).
3. Паспорт проекта Федерального закона № 828237-7 «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (об основах и систематизации инвестиционной деятельности в Российской Федерации)» (внесен Правительством РФ) (подписан Президентом РФ). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Закон РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 01.04.2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Акопян О. А. Проблемы кодификации инвестиционного законодательства: финансово-правовой аспект // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 117–125. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Антипова О. М. Правовое регулирование инвестиционной деятельности (анализ теоретических и практических проблем). М.: Волтерс Клувер, 2007. 248 с.
9. Барзилова И. С. Проблемы развития современного российского законодательства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). № 4/2018. С. 92, 93. URL: <https://vestnik.msal.ru/jour/article/view/466> (дата обращения: 20.01.2022).

10. Белицкая А. В. О месте и роли инвестиционного права в системе российского права // Предпринимательское право. 2012. № 2. С. 20–24. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. Белицкая А. В. Правовое обеспечение осуществления инвестиционной деятельности // Предпринимательское право. 2013. № 4. С. 56–58. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. Братусь С. Н. Роль права в развитии советской экономики. М.: Знание, 1971.
13. Винницкий Д. В. Основные проблемы теории российского налогового права: автореф. дис. ... д. ю. н. Екатеринбург, 2004.
14. Головина А. А. Критерии образования отраслей в системе российского права: монография. Москва: РУСАЙНС, 2018.
15. Доронина Н. Г., Семилютина Н. Г. Регулирование инвестиций как форма защиты экономических интересов государства. // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 66–78. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
16. Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права. Юриспруденция, 2012.
17. Зайцева Е. С., Контимирова Ю. И. Реализация нормативистского и естественно-правового подходов к пониманию права в различных видах правовой деятельности // Научный вестник Омской академии МВД России. 2018. № 2(69). С. 66. URL: <https://nv.omamvd.ru/wp-content/uploads/2018/07/2018.-№-269.pdf> (дата обращения: 20.01.2022).
18. Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: Эксмо, 2008.
19. Ивлиева М. Ф. Пределы и механизмы правового регулирования государственных и частных финансов // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. Черновцы, 2003.
20. Из выступления министра финансов РФ Силуанова А. Г. 12.03.2020 г. на заседании Правительства РФ. URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36990-pravitelstvo_odobrilo_popravki_ko_ii_chteniyu_zakonoproekta_o_zaschite_i_pooshchrenii_kapitalovlozhenii_i_razvitiu_investitsionnoi_dyeyatelnosti_v_rossii (дата обращения: 20.01.2022).
21. Карасева М. Некоторые правовые проблемы государственных доходов и расходов в Российской Федерации // Правове регулювання державних доходів та видатків. Доклади та виступи

на міжнародній науково-практичній конференції 24–26 вересня 1998 року. Харків: Академія Правових наук України, 1998. С. 152–159.

22. Кропотов Л. Г. Коммерческие инвестиции в объекты капитального строительства: правовое регулирование. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 208 с.

23. Лившиц Р. З. Отрасль права – отрасль законодательства // Советское государство и право. 1984. № 2.

24. Лисица В. Н. Правовое регулирование инвестиционных отношений: теория, законодательство и практика применения: монография; Рос. акад. наук, Ин-т философии и права СО РАН; М-во образования и науки РФ, Новосибирский гос. ун-т. Новосибирск, 2011. 467 с.

25. Майфат А. В. Инвестирование: способы, риски, субъекты: монография. Москва: Статут, 2020. 176 с.

26. Майфат А. В. Гражданско-правовые конструкции инвестирования: монография. М.: Волтерс Клувер, 2006. 328 с.

27. Отрасли законодательства и отрасли права Российской Федерации: общетеоретический, межотраслевой, отраслевой и историко-правовой аспекты / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. М.: Юрлитинформ, 2017.

28. Петрова Г. В. Налоговое право. М., 1997.

29. Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография / Е. Г. Афанасьева, А. В. Белицкая, В. А. Вайпан и др.; отв. ред. Е. П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019. 664 с.

30. Пятковская Ю. В. Систематизация финансового законодательства: состояние и перспективы // Финансовое право. 2016. № 9. С. 12–15. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

31. Ромашов Р. А., Пеньковский Е. В. Философия права и преступления. СПб., 2015.

32. Серебрякова Т. А. Теория регулирования инвестиционной деятельности в современном финансовом праве // Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России: монография. В 12 т. Т. IV. Финансовое право России / под ред. д. ю. н., проф. Р. Л. Хачатурова, д. ю. н., доц. Х. В. Пешковой. М.: Юрлитинформ, 2021. С. 488–508.

33. Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. 1982. № 8.

34. Скворцова О. Ю. Аннотация «Юридизация инвестиций, или несколько слов о правовых формах инвестиционных процессов» к работе Кропотова Л. Г. Коммерческие инвестиции в объекты капитального строительства: правовое регулирование. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 208 с.

35. Терехова Е. В. Инвестиционные отношения в системе экономических отношений (правовые аспекты) // Вопросы экономики и права. 2011. № 6. С. 76–82.

36. Терехова Е. В. Научно-теоретические подходы к исследованию инвестиционного права в российской правовой системе (в системе финансового права) // Вопрос экономики и права. 2017. № 5. С. 10–15.

37. Терехова Е. В. Формы инвестиционной деятельности государства (финансово-правовой аспект) // Вопросы экономики и права. 2013. № 4. С. 27–34.

38. Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. Предмет и метод банковского права // Государство и право. 1998. № 9.

39. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. IV. Финансовое право России: монография / под ред. докт. юрид. наук, проф. Р. Л. Хачатурова. докт. юрид. наук, доц. Х. В. Пешковой. М.: Юрлитинформ, 2021. 584 с.

40. Химичева Н. И. Финансы и финансовая система Российской Федерации // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М.: БЕК, 1995.

41. Черданцев А. Ф. Теория государства и права: учеб. М.: Юрайт, 1999. С. 245.

Глава 2. Особенности финансово-правовых отношений в сфере страхования

Отношения в области страхования относятся к числу наиболее дискуссионных в сфере финансово-правового регулирования. Ситуация осложняется и отсутствием единообразного научно-теоретического подхода ко многим основополагающим моментам.

В связи со сложностью и многообразием отношений в этой сфере они регулируются нормами разных отраслей права – административного, финансового, гражданского. Страхование в России довольно длительный период считалось исключительно гражданско-правовым институтом, что предопределяло общий вектор исследования норм и положений страхового права. Страховые отношения, обязанности и права субъектов этих отношений и сегодня регулируются преимущественно гражданско-правовыми нормами. Также действующее гражданское законодательство регулирует такие аспекты страховых отношений: условия договора страхования, признаваемые существенными; объекты страхования; форма договора; условия, при которых страховщик может быть освобождён от исполнения договорных обязательств. Финансовым правом регулируются правоотношения, основанные на государственно-властном велении.

Вопросы и особенности гражданско-правового регулирования страхования в разное время и с разных сторон изучались известными российскими учёными: М. И. Брагинским, В. В. Витрянским, К. А. Граве, В. И. Серебровским, Л. А. Лунц, М. Я. Шминовой, Ю. Б. Фогельсон и др.⁵⁷

Финансово-правовое регулирование страхования до сих пор остаётся менее проработанным в теоретическом плане в сравнении с гражданско-правовым регулированием. Многие вопросы

⁵⁷ См., например: Брагинский М. И. Договор страхования. М., 2000. С. 17; Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право, книга первая. Общие положения. М., 2011, С. 23; Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. М., 1999. С. 430; Фогельсон Ю. Б. Страхование: теоретические основы практика применения. М., 2012. С. 14 и др.

изучены лишь фрагментарно, а исследованию особенностей организации страхования вообще не уделялось надлежащего внимания. Наиболее интересны в плане выбранной темы и регулирования финансовых отношений в страховании труды таких российских исследователей-финансоведов, как Е. М. Ашмарина, Д. В. Винницкий, В. В. Бесчеревенных, Е. Ю. Грачёва, О. Н. Горбунова, Ю. А. Крохина, М. В. Карасёва, А. А. Мамедов, Е. В. Покачалова, М. И. Пискотин, И. В. Рукавишникова, Е. А. Ровинский, С. Д. Цыпкин, Н. И. Химичёва, Э. Д. Соколова, Н. А. Шевелева и др.⁵⁸

Нормами финансового права определяется достаточно широкий круг вопросов, а именно: государственный надзор в сфере страхования; порядок использования ресурсов фондов страхования; источники формирования резервов; обеспечение финансовой устойчивости и отношения страховщиков с иными звеньями финансовой системы в стране, включая государственную бюджетную систему; организация, система и виды страхования; лицензирование деятельности страховщиков; порядок обязательного страхования; вопросы компетенции государственных органов в области страхования; прочие отношения, складывающиеся в связи с созданием фондов страхования, распределением и использованием их ресурсов. Некоторые вопросы (например, компетенция государственных органов в сфере страхования) регулируются совместно с административно-правовыми нормами.

Гражданские правоотношения в области страхования имеют тесную связь с финансовыми отношениями. И именно данная связь формирует сущность страховых правоотношений. Вышесказанное даёт основания заключить, что страховому праву присущ комплексный характер. Его нельзя считать исключительно публичным или только правовым.

Гражданско-правовые нормы можно условно разделить на два вида: нормы, которые относятся исключительно к отношениям в сфере страхования, и общие нормы, предметом регулирования которых помимо страховых являются и иные правоотношения. В первую группу отнесены нормы, закреплённые в ч. 2 гл. 48 ГК

⁵⁸ См., например: Химичева Н. И. Финансовое право. М., 2012. С. 605.

РФ.⁵⁹ Также к первой группе относятся нормы, содержащиеся в Законе РФ № 4015-1 от 27.11.1992 г. «Об организации страхового дела в РФ»⁶⁰. В данном Законе урегулированы вопросы, касающиеся исключительно сферы страхования: объекты страхования; задачи, цели, особенности и формы страхования; страховой тариф, страховые взносы, страховая премия, страховые выплаты, страховая сумма; страховые брокеры и агенты; участники страховых отношений. И это далеко не полный перечень регулируемых Законом РФ № 4015-1 аспектов. Примером общих гражданских правовых норм, регулирующих широкий спектр правоотношений, можно назвать нормы ГК РФ, закрепляющие общие положения о договорах. В отечественном правоприменении до сих пор есть несколько дискуссионных вопросов относительно применения некоторых общих норм к отношениям в сфере страхования. Примеры таких норм: регулирование отношений финансовой (бухгалтерской) отчётности компаний-страховщиков (Положение ЦБ России № 526 от 28.12.2015 г.⁶¹) и норма о регулировании налогообложения операций по страхованию (ч. 2 НК РФ № 117-ФЗ от 05.08.2000 г.⁶²). Применимы ли указанные нормы к страховым отношениям, ответить однозначно сложно, так как в доктрине на этот счёт до сих пор не сложилось единого мнения. Ю. Б. Фогельсон⁶³ считает, что нормы НК РФ (т. е. нормы налогового права) не могут относиться к страховому праву. Этот же исследователь говорит об относимости норм, закреплённых в Положении ЦБ России № 526 от 28.12.2015 г., к страховым отношениям, поскольку все они помещены в специальный нормативно-правовой акт, посвящённый исключительно вопросам страхования⁶⁴. Такая точка зрения видится вполне корректной и обоснованной.

⁵⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410; 2006. № 6. Ст. 636; 2021. № 27 (часть I). Ст. 5123.

⁶⁰ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5171.

⁶¹ Вестник Банка России от 24 февраля 2016. № 17–18.

⁶² Собрание законодательства 2000. № 32. Ст. 3340; 2022. № 9. Ст. 1250.

⁶³ Фогельсон Ю. Б. Страхование право: теоретические основы практика применения. М., 2012. С. 81.

⁶⁴ Вестник Банка России от 24 февраля 2016. № 17–18.

Итак, нормами страхового права охватываются нормы двух групп, а именно:

1. Нормы, которые специально регулируют отношения в сфере страхования.

2. Нормы, которые регулируют не страховые, а иные отношения в контексте страховой деятельности.

Нормы второй группы закреплены в нормативных правовых актах, которые специально разработаны и приняты в целях правового регулирования не страховых правоотношений применительно к страховой деятельности.

Источники норм отечественного страхового права относятся к разным отраслям права – гражданскому, финансовому, административному. Это даёт основания говорить о страховой деятельности как о комплексной отрасли, охватывающей нормы права разных отраслей, устанавливаемых государством и предназначенных для регулирования правоотношений в сфере страхования. Соответственно, страховое законодательство представляет собою систему нормативно-правовых актов, закрепляющих публично-правовые и частноправовые нормы, регламентирующие страховую деятельность, опосредуемую отношениями по государственной организации данной деятельности и страховыми правоотношениями.

В настоящее время многие страховые компании и их фонды отделены от государства в организационном и имущественном плане, т. е. находятся в частной собственности, не являясь частью государственной финансовой системы. Отношения в области страхового дела регулируются административно-правовыми и гражданско-правовыми нормами⁶⁵.

Сравнительно недавно возникла необходимость в критическом пересмотре пределов и роли финансово-правового регулирования правоотношений в области страхового дела. Этот вопрос особенно актуален в условиях изменения законодательства и развития самих отношений в сфере страхования. Рассматривая специфику финансовых правоотношений в области страхового дела, нужно исходить из таких ключевых предпосылок:

⁶⁵ Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 52–53.

1. Традиционно сложившаяся практика отнесения финансового права к числу отраслей, регулирующих отношения, связанные с формированием денежных фондов государства (муниципалитета), их распределением и последующим использованием⁶⁶.

2. Определение целевой направленности отношений в сфере страховой деятельности как обеспечения защиты интересов государства, муниципальных образований, субъектов РФ, граждан и организаций в случае наступления страховых событий. Ресурсы для обеспечения этой цели аккумулируются на счетах страховых компаний за счёт страховых взносов участников страховых отношений. Также могут привлекаться и иные источники⁶⁷.

Страховые отношения возникают при заключении договора страхования между страховщиком и страхователем. Перед заключением такого договора стороны должны прийти к соглашению по его существенным условиям. Такими условиями являются, например, условия о сроке действия договора, объекте страхования и о страховом случае, относительно которого заключается договор (данное событие должно носить случайный характер)⁶⁸.

В сфере страхового дела публичные и частные интересы переплетаются между собой, как переплетаются и нормы публичного и частного права. Это даёт основание говорить о том, что страховое право входит в число комплексных правовых отраслей. Такая точка зрения поддерживается многими отечественными исследователями. В принципе, веских оснований для сомнений в комплексной природе страхового права в настоящее время нет⁶⁹.

⁶⁶ Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Норма, 2008. С. 605–606.

⁶⁷ См.: Статья 2 Закона РФ от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 56; Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 1. Ст. 4; 2021. № 27. Ст. 5171).

⁶⁸ См.: Фогельсон Ю. Б. Введение в страховое право. М.: Юристъ, 2001. С. 19.

⁶⁹ См., например: Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования. М.-Л.: Изд-во АН СССР, 1948. С. 189; Брагинский М. И. Договор страхования. М.: Статут, 2000. С. 133; Белых В. С., Кривошеев И. В. Страхование. М.: Норма, 2004. С. 3.

Рассматривая соотношение частного и публичного страхования, целесообразно выделить особенности, присущие каждому из видов. Так, публичное страхование характеризуется такими особенностями:

а) в правоотношениях по страхованию участвует государство в лице государственного учреждения (ПФР) или уполномоченного федерального органа исполнительной власти (в случае с обязательным государственным страхованием);

б) производится за счёт государственных средств;

в) включает правовое регулирование вопросов, касающихся сроков уплаты и размеров страховых премий, территории действия.

Среди особенностей публичного права стоит отметить, что оно не всегда носит обязательный характер. Впрочем, аналогичная особенность присуща и частному страхованию – оно не всегда добровольное. Например, участие граждан в обязательном пенсионном страховании носит добровольный характер. И здесь нет никаких противоречий, так как гражданин присоединяется добровольно по своему желанию к существующей обязательной системе, детально регламентированной законом. Обязательными могут быть и отдельные условия договора страхования. Сама же грань между публичным и частным страхованием очень размытая. На этот момент обращают внимание многие исследователи, в т. ч. И. А. Покровский⁷⁰.

Таким образом, исходя из правовой сущности, обязательное страхование бывает частным и публичным. Первое осуществляется за счёт граждан и организаций (страхователей), а второе – за счёт публичных фондов денежных средств. Обязательному страхованию присуща внутренняя неоднородность, что позволяет дифференцировать его на две системы отношений – публично-правовую и частноправовую. Связующим элементом между этими системами отношений выступает общая экономическая природа страхования и общий терминологический аппарат.

Регулирование публичных правоотношений в сфере страхового дела осуществляется в соответствии с широким кругом норм – норм права социального обеспечения, административно-правовых, конституционно-правовых и финансово-правовых

⁷⁰ См.: Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2020. С. 37.

норм. Однако произвольное расширение пределов финансово-правового института страхования в отечественном финансовом праве недопустимо. Нет абсолютно никакой объективной необходимости в размытии особенной части финансового права путём включения в страхование отношений, связанных с лицензированием деятельности страховых компаний, их налогообложением, участием в бюджетном процессе и пр.⁷¹

Определить отраслевую принадлежность правовых отношений можно при условии учёта критериев метода и предмета правового регулирования. Целесообразно выделить несколько ключевых моментов, которые должны приниматься во внимание при определении финансово-правовых элементов страховых правоотношений.

Первый момент – общая направленность правового регулирования деятельности в области страхования и наличие возможности применения к отношениям в данной сфере положений НК РФ (ч. 1 № 146-ФЗ от 31.07.1998 г.⁷²; ч. 2 № 117-ФЗ от 05.08.2000 г.⁷³; ч. 2 ГК РФ № 14-ФЗ от 26.01.1996 г.⁷⁴).

Второй момент – особенности регулирования правового статуса компании-страховщика и специфика контроля за его деятельностью. Эти аспекты регулируются положениями Закона РФ № 4015-1⁷⁵. По российскому законодательству функция надзора за работой субъектов страхования реализуется Центральным банком. Цели такого надзора можно выразить следующим образом:

1. Своевременное выявление и предотвращение ситуаций, несущих угрозу стабильности страховому (финансовому) рынку, законным интересам и правам выгодоприобретателей, застрахованных лиц и страхователей.

⁷¹ См.: Мамедов А. А. Финансовые правоотношения в сфере страхования // Финансовое право. 2004. № 2. С. 70–72.

⁷² Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824; 2021. № 24. Ст. 4217; № 49. Ст. 8143.

⁷³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340; 2022. № 9. Ст. 1250.

⁷⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410; 2006. № 6. Ст. 636; 2021. № 27 (часть I). Ст. 5123.

⁷⁵ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 56; Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 1. Ст. 4; 2021. № 27. Ст. 5171.

2. Защита законных интересов и прав страхователей, государства и заинтересованных лиц.

3. Пресечение и предупреждение нарушений субъектами страховых отношений.

4. Обеспечение соблюдения указанными субъектами положений страхового законодательства РФ.

5. Предупреждение неустойчивого финансового положения страховой компании.

6. Эффективное развитие страхового дела.

Третий момент – самостоятельная роль страхования в отечественной финансовой системе. Страхование может иметь одну из форм – форму собственного страхования и форму социального страхования. Первая форма связана с возникновением непредвиденных чрезвычайных событий, а вторая – с трудовой деятельностью. Поэтому социальное страхование в советский период входило в предмет регулирования права социального обеспечения и трудового права⁷⁶. В настоящее время обязательное социальное страхование (ОСС) признаётся законодателем самостоятельным звеном финансовой системы. Оно дифференцируется на такие виды: имущественное страхование, личное страхование, страхование от несчастных случаев, социальное страхование.

Четвёртый момент – регулирование финансово-правовыми нормами отношений, возникающих и развивающихся в связи с формированием и использованием денежных фондов ОСС. В настоящее время сфера социального страхования в России представлена системой социальной защиты, направленной на обеспечение реализации права граждан на финансовое обеспечение в определённых случаях (потеря кормильца, безработица, полная или частичная нетрудоспособность, болезнь, инвалидность, достижение определённого возраста). Право граждан на получение обеспечения в вышеуказанных случаях закреплено на конституционном уровне. Существует несколько видов социального страхования. Каждый из этих видов урегулирован на законодательном уровне. В целом рассматриваемая сфера регулируется несколькими федеральными законами, включая Закон № 165-ФЗ от

⁷⁶ См.: Химичева Н. И. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. С. 606.

16.07.1999 г.⁷⁷; Закон № 125-ФЗ от 24.07.1998 г.⁷⁸; Закон № 326-ФЗ от 29.11.2010 г.⁷⁹; Закон № 167-ФЗ от 15.12.2001 г.⁸⁰ Финансовые ресурсы в системе обязательного социального страхования накапливаются и распределяются тремя фондами – ФОМС, ПФР и ФСС России. Эти фонды с бюджетной системой государства не связаны.

Целесообразно привести основные причины, обуславливающие финансово-правовую сущность правоотношений в системе ОСС в России:

1. Первая причина заключается в том, что в качестве страховщиков в системе ОСС выступают государственные внебюджетные фонды – ПФР⁸¹, ФСС России⁸², ФФОМС и территориальные фон-

⁷⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3686; 2022, № 9 (часть I). Ст. 1250.

⁷⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3803; 2022. № 1. Ст. 43.

⁷⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 49. Ст. 6422; 2020. № 5. Ст. 490; № 14. Ст. 2028; № 17. Ст. 2725; № 50. Ст. 8075.

⁸⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51. Ст. 4832; 2021. № 22. Ст. 3686; № 24. Ст. 4199; № 47. Ст. 7744.

⁸¹ Пенсионный фонд образован в соответствии со статьей 8 Закона «О государственных пенсиях в Российской Федерации» (данный закон утратил силу с 1 января 2002 г.) и действует на основании Положения о Пенсионном фонде РФ, утвержденного постановлением ВС РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 5. Ст. 180; СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3341. В настоящее время деятельность Пенсионного фонда РФ осуществляется Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, федеральными законами: Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832; 2021. № 22. Ст. 3686; № 24. Ст. 4199; № 47. Ст. 7744, О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831; 2020. № 52. Ст. 857 и другими нормативно-правовыми актами.

⁸² Фонд социального страхования создан в соответствии с Указом Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // СЗ РФ от 7 августа 1995 г. № 32 ст. 3292) в целях обеспечения государственных гарантий в системе социального страхования и повышения контроля за правильным и эффективным расходованием средств социального страхования и действует на основании

ды⁸³. Не раз обращалось внимание на то, что содержание и сущность деятельности таких органов не отвечает их организационной правовой форме⁸⁴. Нет никаких сомнений в том, что вышеуказанными внебюджетными фондами реализуется публичная, а не частная правосубъектность, в т. ч. публичная налоговая⁸⁵.

2. Вторая причина в том, что отношения в области ОСС лишены диспозитивности. Они подчиняются только императивным началам. У страхователя нет реальной возможности избрать иную поведенческую модель, чем та, которая предусмотрена законодательством. Например, страхователь не может выбрать компанию-страховщика, определить размер страховой премии или повлиять

Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 599; СЗ РФ. 2021. № 30. Ст. 5768. В настоящее время деятельность Фонда регламентируется также Федеральным законом Российской Федерации от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ Об основах обязательного социального страхования // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686; 2022. № 9 (часть I). Ст. 1250, Федеральным законом Российской Федерации от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803; 2022. № 1. Ст. 43 и другими нормативно-правовыми актами.

⁸³ Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования формально не являются страховщиками, однако выполняют часть их функций – аккумулируют и распределяют средства на обязательное медицинское страхование. Данные фонды созданы в соответствии с Законом РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» // Ведомостях Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 27. Ст. 920; СЗ РФ. № 49. Ст. 6422 (данный закон утратил силу с 1 января 2011 г.). В настоящее время данные фонды действуют на основании Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, Постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902; 2019. № 1. Ст. 31 и других нормативно-правовых актов.

⁸⁴ См., например: Сенных Л. Н. Социальная защита населения: административно-правовое регулирование системы управления. Воронеж, 2002. С. 23.

⁸⁵ См., например: Винницкий Д. В. Субъекты налогового права. М.: Норма, 2000. С. 150.

каким-то образом на определение страхового события. Обязательное социальное страхование, обладая некоторыми сходными чертами с системой обязательного гражданско-правового страхования (страхование здоровья и жизни пассажиров, ОСАГО и др.), находится в рамках регулирования нормами публичного права. Обязательным гражданско-правовым страхованием предусматривается обязательное заключение страховщиком и страхователем договора страхования и наличие конкуренции на рынке услуг страхования. Это значит, что страхователи могут выбирать страховщика и определять некоторые из условия страхового договора.

3. Третья причина – ориентированность компаний-страховщиков в отношениях по ОСС только на общественно значимые, публичные цели. Наступление конкретного страхового события, которым, например, может быть заболевание, инвалидность или достижение возраста выхода на пенсию, характеризуется высокой вероятностью, что так или иначе затрагивает интересы многих людей. Формирование системы обязательного социального страхования обуславливается гарантиями, закреплёнными в Конституции РФ (ст. 39), о предоставлении социального обеспечения гражданам в случаях, установленных законодательством (потеря кормильца, наступление инвалидности, болезнь и др.⁸⁶). Согласно ст. 4 Закона № 165-ФЗ от 16.07.1999 г.⁸⁷, в основу системы ОСС в России положен ряд основополагающих принципов. Например, можно сказать о принципе обязательности уплаты страховых взносов. Также существенным значением обладает принцип всеобщего обязательного характера страхования.

4. Четвёртая причина – включённость бюджетов внебюджетных фондов государства в государственную бюджетную систему. Согласно ст. 10 и ст. 144 БК РФ (№ 145-ФЗ от 31.07.1998 г.⁸⁸) средства внебюджетных фондов государства находятся в федеральной собственности. Порядок, в соответствии с которым составляется, утверждается и исполняется бюджет любого внебюджетного государственного фонда, устанавливается правилами бюджетного процесса.

⁸⁶ Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237; 2020. 16 марта. № 55.

⁸⁷ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686; 2022. № 9 (часть I). Ст. 1250.

⁸⁸ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2020. № 17. Ст. 2698.

5. Пятая причина – обязательный характер страховых взносов на страхование от несчастного случая на производстве и ОПС (обязательное пенсионное страхование). И в том, и в другом случае уплата взносов обязательна. Некоторые исследователи, исходя из обязательной природы указанных взносов, составляющих основной источник средств ОСС, предлагают относить их к целевым налогам⁸⁹. Другие считают, что правильнее было бы говорить о специальном виде налогов⁹⁰, поскольку уплата страховых взносов обеспечивается мерами государственного принуждения, установленными для налогов и сборов. Однако обзор действующего налогового законодательства позволяет сделать однозначный вывод о том, что страховые взносы налогами не являются – ни целевыми, ни специальными (ст. 13–15 НК РФ ч. 1 № 146-ФЗ от 31.07.1998 г.⁹¹). Целесообразно относить их к категории «Иные обязательные платежи». Этот термин используется в законодательстве достаточно широко и получил отражение в действующем НК РФ (ст. 30 ч. 1⁹²).

Обратим внимание, что современному правовому регулированию отношений на страховом рынке присущ публичный характер. Частично отношения в этой сфере регулируются налоговым законодательством. Но такое регулирование субсидиарное. Следует

⁸⁹ См.: Шевелева Н. А. О понятии налога в российском законодательстве // Правоведение. 1994. № 5–6. С. 102; Пепеляев С. Г. Взносы в Пенсионный фонд: социальный налог или компенсационные платежи? // Налоговый вестник. 1998. № 5. С. 3–6.

⁹⁰ См.: Калинина Л. Об уплате пени за несвоевременное перечисление страховых взносов в пенсионный фонд РФ // Экономика и жизнь. 1995. № 28. С. 15; Украинский Р. В. Правовая природа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование // Законодательство. 2002. № 8. С. 48–53; Орлова Н. Н. Правовая природа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование // Ваш налоговый адвокат. 2002. № 3 (21). С. 18–26; Злобин Н. Н. Налог как правовая категория: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9; Гонтмахер Е. По какому пути будет развиваться система социального страхования // РГ. 2004. 28 авг. См. также: Определение Конституционного суда РФ от 5 февраля 2004 г. № 28-О, Определение Конституционного суда РФ от 4 марта 2004 г. № 49-О.

⁹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824; 2021. № 24. Ст. 4217; № 49. Ст. 8143.

⁹² Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824; 2021. № 24. Ст. 4217; № 49. Ст. 8143.

отметить, что системный подход в оценке влияния налогообложения на развитие страхового рынка и страхования в целом не позволяет государству предсказуемо и целенаправленно влиять на поведение страхователей и страховщиков при помощи налогов. В научной литературе высказываются предложения о поиске способов регулирования страховой деятельности с применением налогового механизма. Также высказываются предложения о введении налога на страховые премии. Такие предложения можно встретить в трудах С. Асабиной, В. Ю. Балакиревой, Н. Л. Вещуновой, Т. Е. Гварлиани, А. Жеребко, Н. Н. Кузьмина, В. Н. Соловьевой, Л. А. Юрченко и др.

В соответствии с содержанием ст. 1 Закона № 165-ФЗ от 16.07.1999 г. «Об основах обязательного социального страхования»⁹³, отношения, связанные с финансовой стороной страховой деятельности, обжалованием бездействия или действий должностных лиц уполномоченных органов, подлежат регулированию положениями настоящего ФЗ, иными законами, а также нормами налогового законодательства РФ. При этом отношения по обязательному социальному страхованию либо вовсе не регулируются нормами ГК РФ и Закона РФ № 4015-1⁹⁴, либо такое регулирование ограничено.

Таким образом, финансово-правовые нормы регулируют имущественные правоотношения, связанные с образованием, распределением и использованием целевых фондов денежных средств в системе ОСС, а также отношения, основывающиеся на властном подчинении.

Обратим внимание, что финансовые отношения (как и гражданско-правовые) складываются также в области обязательного государственного страхования (ОГС). В п. 3 ст. 927 ГК РФ⁹⁵ указано, что законодательство может предусматривать случаи обязательного страхования за счёт ресурсов соответствующего бюджета. Здесь целесообразно упомянуть о целях и методах

⁹³ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686; 2022. № 9 (часть I). Ст. 1250.

⁹⁴ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5171.

⁹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410; 2006. № 6. Ст. 636; 2021. № 27 (часть I). Ст. 5123.

государственного регулирования страховой деятельности. Цели регулирования: увеличение объёма сборов налогов от страховой деятельности; обеспечение защиты национального рынка от иностранных страховых организаций; обеспечение исполнения договорных обязательств сторонами страховых отношений; повышение уровня экономической и социальной стабильности в обществе при помощи инструментов страхования; обеспечение соблюдения участниками страховых отношений законодательных требований; поддержание стабильности и надёжности функционирования внутреннего национального страхового рынка. Методы регулирования: принятие и совершенствование законодательства; контроль за уплатой сборов и налогов субъектами страховых отношений; контроль за соблюдением законодательства о страховании; применение мер государственного принуждения к нарушителям и наложение определённых санкций. Указанные методы регулирования распространяются на отношения между страховыми компаниями и страхователями вне зависимости от вида страхования.

Обязательное государственное страхование бывает нескольких видов – пенсионное, социальное, медицинское, ОСАГО, пассажирское страхование, страхование банковских вкладов, здоровье и жизнь представителей профессий, признаваемых опасными (военные, служащие органов МВД и др.). Нормативно-правовое регулирование отношений по ОГС закреплено в Законе № 52-ФЗ от 28.03.1998 г. «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья...»⁹⁶ и иных нормативных актах. Правила, порядок и условия страхования определены законодательством. Специфика страхования – бессрочность, автоматичность, установление размера платежей законом.

Сферой регулирования финансово-правовыми нормами охватываются правоотношения по страхованию банковских вкладов.

⁹⁶ Федеральный закон № 52-ФЗ от 28 марта 1998 года «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1474; 2019. № 40. Ст. 5488.

В России права вкладчиков банков защищены государственной системой страхования вкладов (ССВ). Речь идёт об имущественных отношениях и отношениях неимущественного характера, возникающих в связи с формированием специального фонда обязательного страхования вкладов (ФОСВ). Данная сфера урегулирована Законом № 177-ФЗ от 23.12.2003 г. «О страховании вкладов физических лиц в банках РФ»⁹⁷. Каждый банк, имеющий лицензию и привлекающий капитал граждан на депозиты и вклады, обязан входить в ССВ и уплачивать взносы в ФОСВ. Из данного фонда при отзыве у коммерческого банка лицензии будет производиться выплата страхового возмещения вкладчикам. При недостаточности средств в фонде для выплаты страхового возмещения часть недостающую средств добавит государство из федерального бюджета (либо будет предоставлен кредит Банком России). Благодаря этому гарантируется финансовая устойчивость ССВ. Подобная практика существует в России уже давно и доказала свою целесообразность. С каждым десятилетием значение системы страхования вкладов укрепляется. В настоящее время страхование вкладов существует в 106 государствах. За последние два десятилетия подобная система была внедрена во многих развитых государствах. В некоторых случаях это было своеобразной реакцией на кризис банковской системы 1980–1990 гг. и мировой финансово-экономический кризис 2008 г. За последние 10 лет система обязательного страхования банковских вкладов была введена в странах постсоциалистического пространства, странах Балтии, СНГ, ЕС, включая Армению, Азербайджан, Кыргызстан, Казахстан, Белоруссию, Украину, Таджикистан, Молдову, Узбекистан⁹⁸.

Агентство по страхованию вкладов было учреждено в России в январе 2004 г. Специфика российской банковской системы заключается в том, что вплоть до середины 2004 г. для вкладчиков Сбербанка России действовала стопроцентная государственная гарантия. На тот момент доля Сбербанка России на российском рынке вкладов достигала 63 %, что давало любому желающему возможность на 100 % застраховать собственные сбережения от

⁹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 52 (часть I). Ст. 5029; 2019. № 52. Ст. 7791.

⁹⁸ См. Мировой опыт и международное сотрудничество. URL: <https://www.asv.org.ru/agency/international> (дата обращения: 25.03.2022)

возможных потерь. Но такое положение имело определённые недостатки. Главные недочёты – искажение условий конкуренции, монополия гарантий, отсутствие организационно оформленного и юридически установленного государством механизма реализации этой гарантии.

Целями системы страхования вкладов, утверждённой Законом № 177-ФЗ, являются:

- более равномерное распределение депозитов и вкладов по банковской системе;
- формирование конкурентного рыночного пространства на рынке банковских вкладов;
- более динамичный рост организованных сбережений;
- содействие повышению доверия вкладчиков к финансовым организациям.

Смысл страхования вкладов в том, чтобы вкладчики могли получить обратно вложенные средства при отзыве лицензии у банка. По закону вкладчик имеет право на полное возмещение суммы всех его вкладов в банке, у которого отзывается лицензия, но в пределах 1 млн 400 тыс. руб. (п. 2 ст. 11 Закона № 177-ФЗ)⁹⁹. Финансово-правовая сущность большей части норм этого Закона обуславливается следующим. Страхование вкладов в банке является специальным видом страхования. Ему присуща своя особая специфика. Вкладчики являются полноправными участниками системы страхования банковских вкладов. Согласно ст. 2 Закона № 177-ФЗ, страхование распространяется на вклады всех вкладчиков вне зависимости от их гражданства. Это значит, что получить возмещение могут не только россияне, но также граждане других стран, имеющие вклад в банке, у которого отзывается лицензия. Итак, вкладчики вне зависимости от гражданства и количества открытых депозитов вправе получить страховое возмещение в банке, у которого отозвана лицензия. Ограничение касается только верхнего предела суммы возмещения.

Обязательному страхованию вкладов присуща своя специфика. Одна из особенностей в том, что им охвачены все вкладчики банков без исключения. Если у человека есть вклад в банке, то он охватывается системой страхования вкладов. Волеизъявления

⁹⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 52 (часть I). Ст. 5029; 2019. № 52. Ст. 7791.

вкладчика для этого не нужно. Это значит, что вкладчик (физическое лицо), заключив соответствующий договор с банком, становится выгодоприобретателем по умолчанию. Никаких дополнительных соглашений и договоров заключать не нужно. При этом страхование не распространяется на субординированные депозиты; вклады в иностранных филиалах российских банков; электронные деньги; средства, находящиеся в доверительном управлении банка; сберегательные сертификаты на предъявителя; средства на номинальных счетах; средства на обезличенных металлических счетах; средства на счетах нотариусов и адвокатов (речь идёт о счетах, открытых для профессиональной деятельности); денежные средства юридических лиц (исключая малые предприятия). По своему характеру ССВ публичная, хотя складывающиеся в её рамках отношения обладают исключительно частноправовым характером. Банк вступает в отношения по обязательному страхованию банковских вкладов в интересах своих клиентов-вкладчиков (выгодоприобретателей)¹⁰⁰.

Необходимо подчеркнуть, что в роли страховщика по ССВ выступает госкорпорация «Агентство по страхованию вкладов» (далее – АСВ). Данная организация обеспечивает полноценную работу ССВ и осуществляет выплаты вкладчикам при наступлении страхового случая. К слову, только АСВ может выступать страховщиком по банковским вкладам. Участие иных субъектов со стороны страховщика недопустимо. Это даёт основания говорить об отсутствии в России сформированного рынка страховых услуг. Если исходить из иностранной терминологии, то такая организационно-правовая форма, как «государственная корпорация» является публично-правовой. Создать госкорпорацию может только государство. При этом государство, несмотря на то, что является учредителем, ответственности по обязательствам госкорпораций не несёт. Таким образом, рычаги управления финансами находятся в руках государства, но материальная ответственность бюджета

¹⁰⁰ См. Комиссарова М. В. Общая характеристика системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации // Финансовое право. 2005. № 4.

ограничена. Соответствующие механизмы закреплены в ст. 24 и 42 Закона № 177-ФЗ¹⁰¹.

На основании вышесказанного можно заключить, что ранее существовавшее Агентство по реструктуризации кредитных организаций и современное АСВ наделены соответствующим комплексом компетенциями и полномочий в области финансовой деятельности государства. Соответственно, АСВ – полноценный субъект финансового права¹⁰².

Обратим внимание, что АСВ не только занимается выплатой средств вкладчикам при наступлении страховых случаев, но также ведёт реестр банков, являющихся участниками ССВ. На АСВ возложены функции контроля формирования ФОСВ и управления его средствами¹⁰³. Согласно ст. 33 Закона № 177-ФЗ и ст. 7.1 Закона № 7-ФЗ¹⁰⁴, АСВ является владельцем ФОСВ. Более в России не существует никаких других фондов страхования вкладов. При этом юридическая конструкция госкорпорации предполагает формирование ФОСВ на базе государственно-властных предписаний (без возникновения частной собственности). Средства при

¹⁰¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 52 (часть I). Ст. 5029; 2019. № 52. Ст. 7791.

¹⁰² Следует отметить, что предшественником Агентства по страхованию вкладов было Агентство по реструктуризации кредитных организаций, ликвидированное на основании Федерального закона от 28.07.2004 г. № 87-ФЗ «О признании утратившими силу Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, а также о порядке ликвидации государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций». Согласно этому закону ликвидационной комиссией Агентства по реструктуризации кредитных организаций передаются денежные средства, оставшиеся после удовлетворения требований кредиторов, Агентству по страхованию вкладов в качестве имущественного взноса Российской Федерации в имущество указанной корпорации.

¹⁰³ См.: Крохина Ю. А. Особенности правового режима государственных и муниципальных целевых денежных фондов // Финансовое право. 2003. № 3. С. 9.

¹⁰⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145; 2021. № 1. Ст. 20; № 15. Ст. 2442.

этом расходуются только на конкретные цели¹⁰⁵. Соответственно, можно говорить о том, что Россией воспринята англо-американская модель. Существует и другая модель, при которой частноправовое регулирование преобладает над публично-правовым. Она распространена в странах континентальной Европы, где страхование вкладов построено на принципах децентрализации, а участие регулятора минимально.

В отношениях, складывающихся в рамках ССВ, всегда имеют место определённые публичные интересы, ведь одними из приоритетных целей создания данной системы являлись оказание содействия поддержанию стабильности и устойчивости государственной финансовой системы, стимулирование притока капитала в банковскую систему и повышение доверия к ней со стороны населения¹⁰⁶ (п. 1 ст. 1 Закона № 177-ФЗ¹⁰⁷).

Государство взяло на себя ответственность за обеспечение интересов вкладчиков банков. По системе страхования вкладов застрахованы все именные счета и вклады, включая депозитные и расчётные счета индивидуальных предпринимателей; именные сберегательные сертификаты; текущие счета для расчётов по пластиковым картам; вклады до востребования и срочные вклады в национальной и иностранной валюте; средства на номинальных счетах попечителей и опекунов, открытых в пользу подопечных. В целях обеспечения интересов вкладчиков ЦБ России перечислил взнос в ФОСВ в размере 2 млрд рублей. Также с целью повышения защиты вкладчиков банков был принят Закон № 96-ФЗ от 29.07.2004 г.¹⁰⁸, урегулировавший порядок обращения вкладчи-

¹⁰⁵ См.: Турбанов А. В. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 14.

¹⁰⁶ См.: Турбанов А. В., Евстратенко Н. Н. Система страхования депозитов: мировая практика и тенденции развития // Финансовое право. 2004. № 1. С. 61.

¹⁰⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 52 (часть I). Ст. 5029; 2019. № 52. Ст. 7791.

¹⁰⁸ Федеральный Закон № 96-ФЗ от 29 июля 2004 года «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», направленного на повыше-

ков за выплатами Банка России, порядок и условия произведения таких выплат.

В силу специфики функционирования банковская система характеризуется повышенной чувствительностью к изменениям в экономической среде и на финансовом рынке. Следствием этого становится возникновение страховых случаев в больших масштабах. К примеру, при отзыве лицензии одновременно у нескольких банков может быть увеличена нагрузка на ФОСВ. В прочих сферах обязательного государственного страхования (например, ОСАГО) вероятность возникновения страховых случаев в крупном масштабе не такая высокая, как в случае с системой страхования банковских вкладов. Соответственно, большинству видов страхования присуща частноправовая природа.

Отношения же в сфере страхования вкладов регулируются обязательно-императивными нормами. Законом № 177-ФЗ не предусматривается заключения договоров страхования. Вкладчики становятся выгодоприобретателями автоматически при заключении договора банковского вклада. Ни банк, ни вкладчик не могут повлиять на содержание правоотношений по ССВ. Сказанное подтверждает публично-правовую природу вышеуказанного Закона и финансово-правовую природу его отдельных норм. Особенность публично-правового регулирования и его главное отличие от частноправового регулирования в том, что ему присуща императивная нормативность, при которой выбор вариантов действий недопустим¹⁰⁹.

В 2017 году (с 1 января) вся совокупность положений, касающихся исчисления страховых взносов и их уплаты, перенесена в НК РФ. В Кодекс включены новая глава и новый раздел – гл. 34 «Страховые взносы» и раздел XI «Страховые взносы в РФ». Согласно ст. 8 НК РФ, страховые премии (взносы) выведены в отдельный обязательный платёж. Страховые премии (взносы) обозначены как обязательные платежи, уплачиваемые на обязательное медицинское страхование, на систему обязательного социального страхования в связи с материнством, по временной

ние доверия населения к российской банковской и финансовой системе в целом» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3232; 2018. № 18. Ст. 2576.

¹⁰⁹ См.: Попондопуло В. Ф. Система общественных отношений и их правовые формы (к вопросу о системе права) // Правоведение. 2002. № 4. С. 94.

нетрудоспособности и на обязательное пенсионное страхование. Данные платежи взимаются с физических лиц и организаций для финансового обеспечения реализации прав застрахованных граждан на получение страхового обеспечения по соответствующим видам ОСС¹¹⁰.

Налоговое законодательство не содержит норм, которые охватывали бы своим действием отношения, складывающиеся в связи с установлением и взиманием страховых взносов на систему обязательного социального страхования от профессиональных заболеваний и несчастных случаев, а также на ОМС неработающих граждан. Указанные отношения подпадают под регулирование отдельными федеральными законами.

Страховым премиям (взносам) присущ обязательный характер. На основе этого многие исследователи относят страховые взносы к обязательным платежам¹¹¹. Другие считают, что страховые премии (взносы) следует относить к категории налогов.

Немаловажным является то обстоятельство, что за нарушение требований Закона № 177-ФЗ к коммерческим банкам могут быть применены определённые санкции. Например, им может быть запрещено принимать средства граждан на депозиты и вклады. Возможно также взыскание неуплаченных страховых взносов с начисленными суммами пени, т. е. имеет место финансовая и административная публично-правовая ответственность. Отношения по страхованию банковских вкладов урегулированы нормативными предписаниями Закона № 177-ФЗ настолько детально, что не остаётся места для применения гражданско-правовых норм.

Целесообразно вновь упомянуть изначальную предпосылку о том, что предметом финансового права образуются отношения в области финансовой деятельности муниципалитетов и государства – отношения по формированию денежных фондов, их распределению и использованию.

110

Страховые

взносы.

URL:

<https://www.nalog.gov.ru/rn77/taxation/insprem/>

(дата обращения:

25.03.2022).

¹¹¹ См.: Турбанов А. В. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 14.

Особенность современного законодательства заключается в его частой изменчивости. Чтобы идти в ногу со временем, законодатель постоянно совершенствует законодательство, внося в него актуальные поправки и дополнения. То же самое происходит и в рассматриваемой сфере. Вместе с поправками в законодательство меняются и приоритеты государства в сфере финансово-правового регулирования страховой деятельности. Так, раньше перед государством стояла цель по максимально возможному наполнению бюджетной системы средствами. Также в число приоритетов входило создание фондов государственных унитарных предприятий и управление ими. Сегодня финансирование частично передаётся в руки негосударственных субъектов, что приводит в итоге к усложнению финансовой деятельности государства. Впрочем, в условиях рыночной экономики этого неизбежно. Поэтому всё чаще публичные потребности удовлетворяются частными финансовыми структурами¹¹².

Особо стоит сказать о тенденции разгосударствления публичных финансов. В России наглядным примером может выступать механизм инвестирования средств обязательного пенсионного обеспечения. Помимо ПФР в стране действуют и активно привлекают финансы граждан негосударственные пенсионные фонды. Хотя их инвестиционные возможности и ограничиваются государством (например, некоторые ограничения установлены в Законе № 111-ФЗ от 24.07.2002 г.¹¹³), они всё же являются полноценными участниками финансового рынка, деятельность которых регулируется финансовым правом.

Стоит обратить внимание на такой важный момент: методы финансового правового регулирования отношений при корректировке предмета финансового права также меняются. Преобладающий метод регулирования отношений, складывающихся в сфере финансовой деятельности государства, – это публично-

¹¹² См.: Нечай А. А. Публичные фонды как категория современного финансового права // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 66; Ручкина Г. Ф. Финансово-правовое регулирование фондов денежных средств коммерческих организаций // Финансовое право. 2004. № 2. С. 58.

¹¹³ Федеральный закон № 111-ФЗ от 24 июля 2002 года «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3028; 2020. № 50. Ст. 8054.

властные предписания¹¹⁴. Тем не менее в сочетании с этим методом на практике применяются и диспозитивные методы. Например, в области пенсионного обеспечения наиболее подходящим оказался вариант с использованием такого частноправового средства, как договор. С гражданами заключается договор доверительного управления, который можно сравнить с договором поручительства, предусматриваемым налоговым законодательством. В обоих случаях применение договорной конструкции является оправданным и удобным¹¹⁵.

Специфика частноправовых средств и инструментов в том, что они не стоят на месте, а постоянно развиваются, что позволяет им быть адекватными существующему режиму финансово-правового регулирования. Для примера можно взять договор доверительного управления пенсионными средствами граждан. К данному договору не применяются отдельные положения гл. 53¹¹⁶ и п. 3 ст. 1022¹¹⁷ ГК РФ (согласно Закону № 111-ФЗ от 24.07.2002 г.¹¹⁸). Негосударственные организации получили от государства разрешение работать с пенсионными накоплениями граждан. Однако имущественная ответственность государства перед такими организациями ограничена.

П. С. Пацуркивским, А. Н. Козыриным, Д. В. Винницким и некоторыми другими исследователями обращается внимание, что правовое регулирование публичных финансов выступает осново-

¹¹⁴ См., например: Карасева М. В. Актуальные проблемы предмета финансового права: актуальные проблемы финансового и налогового права: учебное пособие. М., 2020. С. 9.

¹¹⁵ См., например: Типовой договор доверительного управления средствами пенсионных накоплений между Пенсионным фондом РФ и управляющей компанией, отобранной по конкурсу, утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2003 г. № 395 «О мерах по организации управления средствами пенсионных накоплений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27 (часть II). Ст. 2808; 2013. № 36. Ст. 4578.

¹¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410; 2006. № 6. Ст. 636; 2021. № 27 (часть I). Ст. 5123.

¹¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410; 2006. № 6. Ст. 636; 2021. № 27 (часть I). Ст. 5123.

¹¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3028; 2020. № 50. Ст. 8054.

полагающей системообразующей категорией финансового права РФ¹¹⁹. Также подчёркивается, что институт страхования по праву занимает достойное место в отечественной финансово-правовой системе¹²⁰.

В завершение следует подчеркнуть, что в настоящее время в отечественной системе финансового права успешно функционирует финансовый правовой институт страхования, который регулирует властные имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, связанные с мобилизацией, распределением и использованием страховых фондов в сфере обязательного социального страхования, страхования вкладов и обязательного государственного страхования. Этот институт базируется на нескольких ключевых принципах. Один из них – принцип публичного страхования, предполагающий распределение риска несения убытков от страховых случаев в соответствии с началами социальной справедливости. Сегодня с рисками возникновения непредвиденных неблагоприятных обстоятельств связана деятельность не только отдельных лиц, но также государства и общества в целом. Поэтому публичный аспект страховых отношений будет становиться только актуальнее.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823; 2020, № 17. Ст. 2698.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410; 2006. № 6. Ст. 636; 2021. № 27 (часть I). Ст. 5123.
3. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренны-

¹¹⁹ См.: Пацуркинский П. С. Основной вопрос науки финансового права: поиск современного решения // Финансовое право. 2004. № 2. С. 19; Виницкий Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 77–78; Козырин А. Н. Взаимодействие общества и государства в сфере публичных финансов // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 39. С. 95.

¹²⁰ См.: Госунян Г. А., Викулин А. Ю. К новому финансовому праву // Финансовое право. 2003. № 6. С. 11.

ми в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237; 2020. 16 марта. № 55.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства 2000. № 32. Ст. 3340; 2022. № 9. Ст. 1250.

5. Налоговый кодекс Российской Федерации часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824; 2021. № 24. Ст. 4217; № 49. Ст. 8143.

6. О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 96-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3232; 2018. № 18. Ст. 2576.

7. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51. Ст. 4831; 2020. № 52. Ст. 857.

8. О государственных пенсиях в Российской Федерации: закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351; Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (Часть I). Ст. 4920. (данный закон утратил силу).

9. О медицинском страховании граждан в Российской Федерации: закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 // Ведомостях Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 27. Ст. 920; Собрание законодательства Российской Федерации. № 49. Ст. 6422 (данный закон утратил силу с 1 января 2011 г.).

10. О мерах по организации управления средствами пенсионных накоплений: постановление Правительства РФ от 30 июня 2003 г. № 395 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27 (часть II). Ст. 2808; 2013. № 36. Ст. 4578.

11. О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145; 2021. № 1. Ст. 20; № 15. Ст. 2442.

12. О Пенсионном фонде Российской Федерации (России): положение, утв. постановлением ВС РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Вер-

ховного Совета РСФСР. 1992. № 5. Ст. 180; Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3341.

13. О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 52 (часть I). Ст. 5029; 2019. № 52. Ст. 7791.

14. О Фонде социального страхования Российской Федерации: положение утв. постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 599; Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 30. Ст. 5768.

15. О Фонде социального страхования Российской Федерации: указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 822 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 319; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 32. Ст. 3292.

16. Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3028; 2020. № 50. Ст. 8054.

17. Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации: федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ // Собрании законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1474; 2019. № 40. Ст. 5488.

18. Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422; 2020. № 5. Ст. 490; № 14. Ст. 2028; № 17. Ст. 2725; № 50. Ст. 8075.

19. Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832; 2021. № 22. Ст. 3686; № 24. Ст. 4199; № 47. Ст. 7744.

20. Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803; 2022. № 1. Ст. 43.

21. Об организации страхового дела в российской Федерации закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5171.

22. Об основах обязательного социального страхования: федеральный закон Российской Федерации от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686; 2022. № 9 (часть I). Ст. 1250.

23. Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования: постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 32. Ст. 3902; 2019. № 1. Ст. 31.

24. Отраслевой стандарт бухгалтерского учета «Порядок составления бухгалтерской (финансовой) отчетности страховых организаций и обществ взаимного страхования»: положение Банка России от 28 декабря 2015 г. № 526-П // Вестник Банка России. 2016. 24 февраля. № 17-18.

25. Белых В. С., Кривошеев И. В., Митричев И. А. Страховое право России: учеб. пособие / отв. ред. В. С. Белых. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2009. 352 с.

26. Брагинский М. И. Договор страхования. М., 2000. 172 с.

27. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право, книга первая. Общие положения. М., 2011. 847 с.

28. Винницкий Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб.: Юридический центр Пресс 2003. 397 с.

29. Винницкий Д. В. Субъекты налогового права. М.: Норма, 2000. 192 с.

30. Карасева М. В. Актуальные проблемы предмета финансового права: актуальные проблемы финансового и налогового права: учебное пособие. М., 2020. 272 с.

31. Карасева М. В. Финансовое правоотношение: монография. М., 2001. 288 с.

32. Князева Е. Ю. Место страховых взносов в налоговой системе Российской Федерации // Налоги. 2021. № 1. С. 3–6.

33. Козырин А. Н. Взаимодействие общества и государства в сфере публичных финансов // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2002. № 39. С. 40–42.
34. Комиссарова М. В. Общая характеристика системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации // Финансовое право. 2005. № 4.
35. Крохина Ю. А. Особенности правового режима государственных и муниципальных целевых денежных фондов // Финансовое право. 2003. № 3. С. 9–16.
36. Крохина Ю. А. Финансовое право России. М.: Норма, 4-е изд., перераб. и доп. 2011. 720 с.
37. Мамедов А. А. Финансово-правовые проблемы страхования в России. М.: Юриспруденция, 2005. 336 с.
38. Мамедов А. А. Финансовые правоотношения в сфере страхования // Финансовое право. 2004. № 2. С. 70–72.
39. Некоторые современные организационно-правовые проблемы медицинского страхования / Н. С. Ковалевская, А. М. Ковалевский, М. А. Ковалевский, С. М. Ковалевский // Страхование право. 2020. № 1 (86). С. 11–31.
40. Нечай А. А. Публичные фонды как категория современного финансового права // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 66.
41. Орлова Н.Н. Правовая природа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование // Ваш налоговый адвокат. 2002. № 3 (21). С. 18–26.
42. Пацуркивский П. С. Основной вопрос науки финансового права: поиск современного решения // Финансовое право. 2004. № 2. С. 19.
43. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2020. 351 с.
44. Попондопуло В. Ф. Система общественных отношений и их правовые формы (к вопросу о системе права) // Правоведение. 2002. № 4. С. 85–96.
45. Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1948. 282 с.
46. Ручкина Г. Ф. Финансово-правовое регулирование фондов денежных средств коммерческих организаций // Финансовое право. 2004. № 2. С. 58.

47. Сенных Л. Н. Социальная защита населения: административно-правовое регулирование системы управления. Воронеж, 2002. 181 с.
48. Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. 2-е изд., испр. М., 2003. 558 с.
49. Стрельников В. В. Финансово-правовые отношения в сфере страхования // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 50–57.
50. Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. К новому финансовому праву // Финансовое право. 2003. № 6. С. 11–18.
51. Турбанов А. В. Финансовое право и финансовый рынок (часть 1) // Финансовое право. 2020. № 10. С. 7–12.
52. Турбанов А. В. Финансовое право и финансовый рынок (часть 2) // Финансовое право. 2021. № 1. С. 10–16.
53. Турбанов А. В. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 144 с.
54. Украинский Р. В. Правовая природа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование // Законодательство. 2002. № 8. С. 48–53.
55. Финансовое право Российской Федерации / отв. ред. М. В. Карасева. М.: Юристъ, 2002. 324 с.
56. Финансовое право: учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, 2010. 524 с.
57. Фогельсон Ю. Б. Введение в страховое право. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. 222 с.
58. Фогельсон Ю. Б. Страхование: теоретические основы практика применения. М., 2012. 289 с.
59. Химичева Н. И. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. 800 с.
60. Яницкий О. Н. Россия как общество риска: методология анализа и контуры концепции // Общественные науки и современность. 2004. № 2. С. 5–15.

Глава 3. Уголовное законодательство как отражение уголовно-правовой политики государства

Прежде чем рассматривать современное состояние уголовно-правовой политики, определимся с понятиями.

Под уголовной политикой обычно понимается политика борьбы с преступностью, т. е. деятельность государства, направленная на борьбу с этим негативным социальным явлением с использованием мер правового, экономического, нравственно-воспитательного, организационного, технического и иного характера¹²¹.

Современная доктринальная трактовка уголовной политики сводится к двум основным подходам:

- уголовная политика – это способ воздействия на преступность уголовно-правовыми средствами (узкое толкование);
- уголовная политика – это весь спектр воздействия на преступность, который нередко отождествлялся с политикой, направленной на борьбу с преступностью всеми возможными способами (расширительное толкование)¹²².

Р. А. Трощенко определяет уголовную политику как государственную политику противодействия преступности, заключающуюся как в нормативном, так и в ином определении мер, направленных на противодействие преступности, устранение ее причин и последствий как через соответствующую деятельность органов государственной власти, так и через деятельность общественную¹²³.

Уголовно-правовая политика является сегментом уголовной политики. При этом сам термин «уголовно-правовая политика» можно рассматривать в двух плоскостях:

¹²¹ Уголовная политика Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / под общ. ред. С. В. Максимова, В. Л. Шульца; отв. ред. С. А. Бочкарев. М.: Проспект, 2021. С 24.

¹²² Епифанова Е. В. О составляющих элементах доктрины уголовной политики // Вестник ВГУ. 2018. № 3. С. 345–355.

¹²³ Трощенко Р. А. Уголовная и уголовно-правовая политика – соотношение понятий // Бизнес в законе. 2008. № 1. С. 109–111.

– более широкой – как уголовную политику, основанную на отраслях законодательства, сущностью которых является наказание за совершенное преступление или угроза ее применения (уголовно-правовая, уголовно-процессуальная, уголовно-исполнительная политики);

– как уголовную политику, определяемую и реализуемую только через нормы уголовного права, при котором термин «уголовно-правовая» подразумевает принадлежность норм права исключительно к уголовному закону.

Уголовное законодательство является отражением уголовно-правовой политики государства. Одним из критериев эффективности уголовного законодательства является уровень преступности в государстве. На территории Российской Федерации в 2021 г. было зарегистрировано 2004,4 тыс. преступлений, что на 1,9 % меньше, чем за аналогичный период прошлого года. При этом количество зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений выросло с 27,6 % в 2020 г. до 27,9 % в 2021 г.¹²⁴ Учитывая высокую латентность, реальное количество совершенных преступлений значительно превышает данные официальной статистики, что в свою очередь создает серьезную угрозу для личной, экономической, общественной и иной безопасности.

В 2000 г. к лишению свободы было приговорено 147 483 чел., условно осуждено к лишению свободы 147 268 чел. Таким образом, суды более чем в 55 % приговоров назначают наказание в виде лишения свободы на определенный срок.

На совещании судей, подводя итоги работы системы правосудия в России за год, председатель Верховного суда В. Лебедев отметил, что в России продолжается «гуманизация уголовного законодательства», подтвердив этот тезис тем, что в стране по итогам 2021 г. почти на 17 000 человек сократилось число заключенных (сейчас их 465 000). «Такой тренд, впрочем, наблюдается с 2000 г., когда в стране было 1,6 млн заключенных», – отметил он. Согласно приведенной В. Лебедевым статистике, в 2021 г. присяжные оправдали треть обвиняемых по уголовным делам, хотя и не часто их рассматривали: всего с участием народных су-

¹²⁴ См. Краткая характеристика состояния преступности в России за январь – декабрь 2021 г. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/28021552/> (дата обращения: 19.01.2021).

дей рассмотрели 1019 дел в отношении 1150 лиц. Из них было осуждено 68 %, оправдано – 32 %. Профессиональные судьи оправдывают реже. В 2021 г. они вынесли 77 % обвинительных приговоров (601 000 лиц), а 22 % дел прекратили по тем или иным основаниям (в отношении 174 000 лиц). Оправданными оказались 2100 человек, т. е. 0,26 % от их общего количества¹²⁵.

По состоянию на 1 января 2022 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержались 465 896 чел. (-16 936 чел.), в том числе: в исправительных колониях – 353 210 чел. (-23 205 чел.); в исправительных колониях для осужденных к пожизненному лишению свободы и лиц, которым смертная казнь в порядке помилования заменена лишением свободы, отбывали наказание 1935 чел. (-32 чел.); в следственных изоляторах содержались 110 490 чел. (+6270 чел.); в тюрьмах отбывали наказание 1354 чел. (+106 чел.); в воспитательных колониях для несовершеннолетних – 842 чел. (-107 чел.).

Расходы государства на уголовно-исполнительную систему весьма значительны. Экономически уголовно-исполнительная система обходилась государству в 2020 г. (ассигнования на ФСИН России) 317,8 млрд рублей¹²⁶. Причем точную сумму, которая тратится на содержание одного осужденного к лишению свободы не могут назвать даже высокопоставленные руководители ФСИН России, поскольку это зависит от множества факторов: вид конкретного учреждения, затраты на питание, одежду, коммунальные расходы, соблюдение режима и условий содержания, медобслуживание и т. д.

Уголовно-правовая политика государства является частью уголовной политики и направлена на противодействие преступности. К принципам уголовно-правовой политики можно отнести принципы:

¹²⁵ Царева М. Верховный суд заметил тренд на гуманизацию правосудия. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/02/09/908617-verhovnii-sud-gumanizatsiyu> (дата обращения: 10.02.2022).

¹²⁶ См.: Заключение о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020 год в Федеральной службе исполнения наказаний. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/budget/%D0%A4%D0%A1%D0%98%D0%9D.pdf> (дата обращения: 19.01.2022).

- социальной и научной обоснованности;
- законности;
- справедливости;
- демократизма;
- гуманизма;
- экономии репрессии;
- неотвратимости ответственности¹²⁷.

Поскольку уголовное законодательство является одной из форм реализации уголовной политики, указанные принципы должны быть присущими и ему. Ряд вышеперечисленных принципов закреплены в действующем УК РФ принцип законности (ст. 3), справедливости (ст. 6), гуманизма (ст. 7).

С момента вступления в действие Уголовного кодекса РФ (1 января 1997 г.) прошло двадцать пять лет, за это время в него было внесено огромное количество изменений и дополнений, при этом не все принципы уголовно-правовой политики были учтены. В результате этого УК РФ приобрел значительное количество недостатков, которые были ему несвойственны на момент вступления в действие. К таковым, в частности, можно отнести следующие:

1. Отсутствие системности и нестабильность. Еще в 2010 г. в Российской газете была опубликована статья «Ошибки в Уголовном кодексе», подписанная рядом известных ученых (А. И. Бойко, Ю. В. Голик, С. А. Елисеев, Л. В. Иногамова-Хегай, В. С. Комиссаров, В. П. Коняхин, А. И. Коробеев, Н. В. Лопашенко, В. А. Якушин), которые отмечали, что УК РФ утратил системность, наполнился внутренними противоречиями¹²⁸, указанные недостатки отмечаются и другими учеными¹²⁹.

В 2020 г. в УК РФ были внесены изменения 14 Федеральными законами, в 2021 г. – 15, причем одним законом изменения могут вноситься сразу в несколько статей УК РФ. Так, Федеральным законом от 01.04.2020 г. УК РФ был дополнен двумя новыми

¹²⁷ См.: Лопашенко Н. А. Уголовная политика. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 45–46.

¹²⁸ Ошибки в Уголовном кодексе // Российская газета. 2010. июнь. № 5205 (126).

¹²⁹ См.: Босхолов С. С., Максимов С. В. Уголовно-правовая политика: опыт, проблемы и пути совершенствования // Пролог: журнал о праве = Prologue: Law Journal. 2018. № 3. С. 8–18; Уголовная политика: дорожная карта (2017–2025 гг.) / Г. А. Есаков [и др.]. М., 2017. С. 11.

нормами ст. 207¹ и 207², а ст. 236 были изложена в новой редакции¹³⁰.

Общеизвестным является положение, что «незнание закона не освобождает от ответственности», поэтому уголовное законодательство должно подвергаться изменениям только в случае крайней необходимости. При этом законодатель должен просчитать последствия внесенных изменений, что происходит далеко не всегда.

Так, в декабре 2003 г. из перечня наказаний была исключена конфискация имущества, что было обусловлено низкой эффективностью указанного наказания, проблемами с последующей ресоциализацией осужденного¹³¹, а также тем, что могли затрагиваться имущественные интересы родственников осужденного, которые не были виновны в совершении преступления¹³². В июле 2006 г. законодатель вынужден был вновь включить конфискацию имущества в УК РФ, но уже не как наказание, а в качестве иной меры уголовно-правового характера. Данное решение законодателя представляется вполне закономерным и во многом связано с ратификацией целого ряда международных договоров¹³³. В частности, к ним относятся Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (1988 г.)¹³⁴, Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (1990 г.)¹³⁵, Междуна-

¹³⁰ См.: Федеральный закон от 01.04.2020 № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2030.

¹³¹ См.: Наумов А. В. Камни преткновения уголовного наказания // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 53.

¹³² См.: Лопашенко Н. А. Основы уголовно-правового воздействия. СПб., 2004. С. 247.

¹³³ Устинов А. В. Конфискация имущества и нормы международного права // Международное уголовное право и международная юстиция. 2011. № 2. С. 6–9.

¹³⁴ Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (заключена в г. Вене 20.12.1988 г.) // Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII. М., 1994. С. 133–157.

¹³⁵ Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (заключена в г. Страсбурге 08.11.1990 г.) // СЗ РФ. 2003. № 3. Ст. 203.

родная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (1999 г.)¹³⁶, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.)¹³⁷, Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.)¹³⁸, и другие многосторонние международно-правовые акты.

Необходимо отметить, что и в двусторонних соглашениях Российской Федерации предусматривается принятие мер по установлению местонахождения, наложению ареста, изъятию и конфискации имущества, полученного преступным путем. Нормы об этом содержатся, например, в Договоре между Российской Федерацией и Канадой о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1997 г.)¹³⁹, Договоре между Российской Федерацией и Республикой Индией о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1998 г.)¹⁴⁰ и др.

Согласно ст. 35 и 49 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда; каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда¹⁴¹.

В связи с указанной конституционной гарантией, исполнение обязательств о конфискации имущества должно основываться на

¹³⁶ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (заключена в г. Нью-Йорке 09.12.1999 г.) // Бюллетень международных договоров. 2003. № 5.

¹³⁷ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 г.) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.

¹³⁸ Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

¹³⁹ Договор между Российской Федерацией и Канадой о взаимной правовой помощи по уголовным делам (подписан в г. Москве 20.10.1997 г.) // СЗ РФ. 2001. № 9. Ст. 788.

¹⁴⁰ Договор между Российской Федерацией и Республикой Индией о взаимной правовой помощи по уголовным делам (подписан в г. Дели 21.12.1998 г.) // СЗ РФ. 2000. № 28. Ст. 2884.

¹⁴¹ Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) в ред. № 1-ФКЗ от 14.03.2020 г. // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

судебном решении, которое в рамках уголовного судопроизводства может быть постановлено лишь по результатам предварительного расследования. В ходе предварительного расследования следователем устанавливаются обстоятельства, подтверждающие, что имущество, подлежащее конфискации в соответствии со ст. 104¹ УК РФ, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества либо использовалось или предназначалось для использования в качестве орудия преступления либо для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества. Также следователем для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, других имущественных взысканий или возможной конфискации имущества, могут быть использованы такие формы процессуального принуждения, как возбуждение перед судом ходатайства о наложении ареста на имущество подозреваемого, обвиняемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия (ст. 115 УПК РФ).

Следует отметить, что нормы, регламентирующие конфискацию имущества и в настоящее время далеки от совершенства и постоянно дополняются. Например, в п. «а» ч. 1 ст. 104¹ УК РФ 19 Федеральными законами вносились дополнения, касательно перечня преступлений, при совершении которых может применяться конфискация имущества. На сегодняшний день число преступлений, при совершении которых может быть применена конфискация, составляет 82, что значительно больше, чем в первоначальной редакции ст. 104¹ УК РФ¹⁴².

Анализируя перечень преступлений, предусмотренный п. «а» ч. 1 ст. 104¹ УК РФ, неясно, каким критерием руководствовался законодатель при его составлении. Действующий перечень преступлений включает все категории от небольшой тяжести (ст. 141¹ УК РФ) до особо тяжких (ч. 2 ст. 105 УК РФ), при этом все они

¹⁴² См.: Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235.

могут совершаться по разным мотивам, различными способами, для достижения разных целей и т. д. Таким образом, системный анализ не позволяет нам определить, какой критерий положен в основу определения преступлений, при совершении которых возможно применение конфискации имущества. Анализируя уголовное законодательство зарубежных стран, касающееся конфискации имущества, можно усмотреть, что законодатель не устанавливает перечень преступлений, за которые она предусматривается, критерием ее применения выступает получение преступником денег, ценностей, иного имущества или дохода от него.

Единственным выходом из сложившейся ситуации нам видится установление возможности конфискации имущества за любое преступление, запрещенное уголовным законом, в результате совершения которого лицо получает выгоды материального характера.

Примером непоследовательной государственной политики по противодействию преступности может служить декриминализация клеветы¹⁴³. Через восемь месяцев законодатель осознал свою ошибку, клевета вновь была включена в уголовное законодательство, практически в прежней редакции с незначительными дополнениями¹⁴⁴. Таким образом, чехарда с клеветой свидетельствует об отсутствии научной обоснованности и социальной обусловленности декриминализации. Очевидно, что клевета обладает существенной общественной опасностью, чтобы быть отнесенной именно к преступлениям.

Уголовный закон – это издаваемый в установленном порядке нормативно-правовой акт, содержащий юридические нормы – правила формально определенного, **общего характера** (выделено нами. – С. Г.), устанавливающие преступность общественно опасного деяния, а также основания и пределы уголовной ответственности и наказания виновных в его совершении лиц¹⁴⁵. Общий ха-

¹⁴³ Федеральный закон от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7362.

¹⁴⁴ Федеральный закон от 28.07.2012 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4330.

¹⁴⁵ Уголовное право. Курс лекций: учебное пособие / С. А. Галактионов, М. С. Куликова, А. В. Кулаков, О. А. Мотин. Самара: СФ ГАОУ ВО МГПУ, 2020. С. 24.

рактер уголовного законодательства предполагает, что общественно опасное деяние не конкретизируется, а указываются его общие свойства. Так, при принятии действующего УК РФ законодатель обоснованно отказался от дифференциации кражи в зависимости от формы собственности, как это было в предыдущем уголовном законе (хищение государственного или общественного имущества, совершенное путем кражи (ст. 89 УК РСФСР) и кража (ст. 144 УК РСФСР). В этой связи считаем совершенно необоснованным выделение законодателем специальных видов мошенничества: Мошенничество в сфере кредитования (ст. 159¹); Мошенничество при получении выплат (ст. 159²); Мошенничество с использованием платежных карт (ст. 159³); Мошенничество в сфере предпринимательской деятельности (ст. 159⁴); Мошенничество в сфере страхования (ст. 159⁵); Мошенничество в сфере компьютерной информации (ст. 159⁶)¹⁴⁶. Указанные дополнения привели к сложности разграничения новых видов мошенничества между собой¹⁴⁷, до их внесения в УК РФ основной состав мошенничества (ст. 159) успешно применялся ко всем перечисленным видам мошенничества¹⁴⁸. Совсем непонятно, зачем в июле 2016 г. законодатель объединил в одну статью общую норму о мошенничестве и мошенничество в сфере предпринимательской деятельности. В результате этого ст. 159 УК РФ включает семь частей и объединяет два самостоятельных состава преступления, что существенно затрудняет его правоприменение. Высказываются мнения о необходимости включения в уголовное законодательство и иных видов мошенничества. Так, Совету Федерации предлагают дополнить УК РФ новой статьи – «Мошенничество в сфере ритуальных услуг». Такое мнение высказал директор Института исследования проблем современной политики Антон Орлов. По мнению экспертов, в сфере похоронных услуг систематически пользуются стрессовым состоянием граждан, чтобы получить от

¹⁴⁶ Федеральный закон от 29.11.2012 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 49. Ст. 6752.

¹⁴⁷ Смолин С. В. Норма о мошенничестве в сфере предпринимательской деятельности (ст. 159.4 УК РФ): юридическая фикция или средство дифференциации ответственности? // Уголовное право. 2015. № 5. С. 100–108.

¹⁴⁸ Яни П. С. Специальные виды мошенничества // Законность. 2015. № 3. С. 47–52.

них больше денег¹⁴⁹. Нормы о мошенничестве можно «плодить» до бесконечности под конкретный вид общественных отношений, что в дальнейшем приведет к загруженности Уголовного кодекса и сложностям квалификации, когда между собой начнут конкурировать специальные нормы. Единственным выходом из сложившейся ситуации может быть исключение из уголовного законодательства специальных видов мошенничества.

Отсутствие системности уголовного законодательства можно проследить также на примере ст. 44 УК РФ. Система наказаний – это социально обусловленный, исчерпывающий перечень видов наказаний, **расположенных в порядке увеличения карательного воздействия** (выделено нами. – С. Г.), применяемый от имени государства уполномоченными органами в отношении лица, признанного виновным в совершении преступления, для достижения целей наказания. Многие авторы отмечают, что система наказаний утратила свою логичность, наказания располагаются не в порядке увеличения карательного воздействия и штраф перестал быть самым мягким видом наказания¹⁵⁰.

В 2011 г. были внесены изменения в ст. 50 УК РФ, в этой связи «исправительные работы назначаются осужденному, имеющему основное место работы, а равно не имеющему его. Осужденный, имеющий основное место работы, отбывает исправительные работы по основному месту работы. Осужденный, не имеющий основного места работы, отбывает исправительные работы в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного»¹⁵¹. Основным карательным содержанием исправительных работ выступают: обязательный труд осужденного на период от двух месяцев до двух лет; удержание из заработной платы осужденного от 5 до 20 % в доход государства. В случае назначения исправительных работ осужденному, имеющему основное место работы, они отбываются по указанному

¹⁴⁹ В УК предлагают внести наказание для «ритуальщиков». URL: <https://pravo.ru/news/238298/> (дата обращения: 25.01.2022).

¹⁵⁰ Уголовная политика: дорожная карта (2017–2025 гг.) / Г. А. Есаков [и др.]. М., 2017. С. 12.

¹⁵¹ Федеральный закон от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7362.

месту и остается только удержание из заработной платы. Таким образом, исправительные работы приобретают черты штрафа с рассрочкой выплаты (ч. 3 ст. 46 УК РФ), но в значительно более мягкой форме. По данным Федеральной службы государственной статистики численность безработных в РФ на ноябрь 2021 г. составила 3,26 млн человек¹⁵², поэтому даже при назначении исправительных работ неработающему осужденному наказание будет мягче штрафа, поскольку в условиях сложной экономической ситуации осужденному предоставляют работу; оставляют большую часть заработной платы (минимум 80 %). Считаем, что исправительные работы в действующей системе должны быть отнесены к самому мягкому виду наказаний.

Некоторые нормы, находящиеся в Общей части УК РФ, касающиеся назначения наказания, противоречат друг другу. Согласно ч. 1 ст. 43 УК РФ наказание применяется к лицу, признанному **виновным** (выделено нами. – С. Г.) в совершении преступления. Однако согласно ч. 2 ст. 88 УК РФ «штраф, назначенный несовершеннолетнему осужденному, по решению суда может взыскиваться с его родителей или иных законных представителей». Указанное положение явно заимствовано из гражданского законодательства (ст. 1074 ГК РФ). «В случае, когда у несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет нет доходов или иного имущества, достаточных для возмещения вреда, вред должен быть возмещен полностью или в недостающей части его родителями (усыновителями) или попечителем». Наличие возможности родителей уплатить штраф за несовершеннолетнего противоречит таким принципам уголовного права, как вина, справедливость, персонифицированность ответственности. При этом в ч. 3 ст. 46 УК РФ и в п. 2 Постановления Пленума Верховного суда РФ указывается, что суд должен учитывать имущественное положение осужденного, возможность получения осужденным заработной платы или иного дохода и иные

¹⁵² Федеральная служба государственной статистики. Численность безработных в возрасте 15–72 лет и уровень безработицы. URL: https://rosstat.gov.ru/search?q=%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%BD%D1%8B%D1%85&date_from=&content=on&date_to=&search_by=all&sort=date (дата обращения: 26.01.2022).

обстоятельства, которые касаются возможности оплаты штрафа¹⁵³. Взыскивая штраф с родителей несовершеннолетнего, суд фактически освобождает его от отбывания наказания, порождая тем самым безнаказанность и нарушая принцип неотвратимости ответственности. Еще Чезаре Беккариа писал: «Одно из самых действенных средств, сдерживающих преступления, заключается не в жестокости наказаний, а в их неизбежности...»¹⁵⁴. Целесообразнее назначить несовершеннолетнему принудительные меры воспитательного воздействия, разъяснив последствия их неисполнения, чем взыскать штраф с его родственников. В этой связи мы считаем необходимым внести изменения в ч. 2 ст. 88 УК РФ и исключить возможность взыскания штрафа с родителей или усыновителей несовершеннолетнего преступника.

2. К существенным недостаткам уголовного законодательства относится большое количество статей, которые фактически не применяются. В Общей и Особенной частях УК РФ присутствуют нормы, которые не применялись десятилетиями, создавая иллюзию целостности законодательства, а на самом деле «захламляя» его.

Смертная казнь, предусмотренная в ст. 59 УК РФ, не применялась с момента вступления в действие настоящего Кодекса. 02.08.1996 г. в исполнение был приведен последний смертный приговор в истории современной России. В Бутырской тюрьме был расстрелян серийный убийца и педофил Сергей Головкин, жертвами которого, согласно материалам дела, стали как минимум одиннадцать подростков. В ч. 2 ст. 20 Конституции РФ указано, что смертная казнь является «исключительной мерой наказания» впредь до ее отмены.

Смертная казнь предусмотрена в пяти составах преступлений Особенной части: квалифицированное убийство (ч. 2 ст. 105); посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277); посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295); посяга-

¹⁵³ См.: Постановление Пленума Верховного суда РФ от 22.12.2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» // БВС РФ. 2016. № 2.

¹⁵⁴ Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / сост. и предисл. В. С. Овчинского. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 115–116.

тельство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317); геноцид (ст. 357).

16.05.1996 г. Президентом РФ был подписан Указ «О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы»¹⁵⁵, а 07.02.1997 г. – Распоряжение «О подписании Протокола № 6 (относительно отмены смертной казни) от 28.04.1983 г. к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4.11.1950 г.»¹⁵⁶. Протокол был подписан, однако его ратификация не состоялась. Конституционный суд РФ 02.02.1999 г. в своем Постановлении указал, что смертная казнь не может назначаться судами, пока на всей территории РФ не будут введены суды присяжных¹⁵⁷.

В Определении Конституционного суда РФ от 19.11.2009 г. № 1344-О-Р указано, что «в результате длительного моратория на применение смертной казни сформировались устойчивые гарантии права человека не быть подвергнутым смертной казни и сложился конституционно-правовой режим, в рамках которого с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни как исключительной меры наказания, носящей временный характер («впредь до ее отмены») и допускаемой лишь в течение определенного переходного

¹⁵⁵ Указ Президента РФ от 16.05.1996 г. № 724 «О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы» // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2468.

¹⁵⁶ Распоряжение Президента РФ от 27.02.1997 г. № 53-рп «О подписании Протокола № 6 (относительно отмены смертной казни) от 28 апреля 1983 г. к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1092.

¹⁵⁷ Постановление Конституционного суда РФ от 02.02.1999 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 г. «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 867.

периода, т. е. на реализацию цели, закрепленной статьей 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Это означает, что исполнение данного Постановления в части, касающейся введения суда с участием присяжных заседателей на всей территории Российской Федерации, не открывает возможность применения смертной казни, в том числе по обвинительному приговору, вынесенному на основании вердикта присяжных заседателей»¹⁵⁸. Указанное Определение, с момента провозглашения становится неотъемлемой частью разъясняемого решения и подлежит применению в нормативном единстве с ним. Оно окончательно и обжалованию не подлежит.

В этой связи возникает закономерный вопрос: зачем смертная казнь находится в УК РФ? Если законодатель не планирует ее «возродить», значит, все упоминания о смертной казни надо исключить из уголовного законодательства. В действующем виде смертная казнь не может способствовать ни достижению целей законодательства (ч. 1 ст. 2 УК РФ), ни целей наказания (ч. 2 ст. 43 УК РФ).

Попытку восстановить смертную казнь предпринимаются с завидной регулярностью, например, в 2005 г. депутатом Государственной думы РФ С. Н. Бабуриным был внесен законопроект об отмене моратория, который был отклонен¹⁵⁹. В пояснительной записке указывалось, что восстановление смертной казни будет способствовать реализации принципов справедливости и неотвратимости ответственности.

¹⁵⁸ Определение Конституционного суда РФ от 19.11.2009 г. № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 г. № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 г. «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5867.

¹⁵⁹ См.: Проект Федерального закона № 230074-4 «Об отмене моратория на исполнение наказания в виде смертной казни в Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.01.2022).

В 2019 г. Фонд общественного мнения проводил масштабный опрос (1,5 тыс. респондентов в 53 субъектах РФ) относительно отношения россиян к смертной казни. Более половины (69 %) респондентов считают смертную казнь допустимой за совершение следующих преступлений: сексуальное преступление против несовершеннолетних (68 %); убийство (57 %); терроризм (53 %); изнасилование (52 %); распространение наркотиков (28 %). Недопустимым смертный приговор считает 21 % респондентов, а 9 % опрошенных затруднились с ответом¹⁶⁰.

В обществе всегда было неоднозначное отношение к смертной казни, но при совершении особо резонансных преступлений всегда высказывались мнения об отмене моратория. Так, после убийства пятилетней девочки в г. Костроме 02.01.2022 г. вице-спикер ГД РФ В. Володин пообещал сделать все, чтобы закон об ужесточении наказания для педофилов был принят в январе, а также предложил отправлять осужденных за насилие над детьми на рудники¹⁶¹. Необходимо отметить, что в ч. 2 ст. 105 и ч. 4 ст. 131 и 132 УК РФ и так предусмотрена возможность назначения наказания в виде пожизненного лишения свободы. Каким образом наказание может быть ужесточено?

Мы считаем, что наличие в законодательстве смертной казни не может существенным образом повлиять на уровень преступности в государстве и, скорее всего, не будет способствовать общей превенции. Но при этом смертная казнь дает 100 % гарантию специального предупреждения, позволит разгрузить колонии особого режима, где отбывают наказание осужденные к пожизненному лишению свободы (которым сейчас не может быть назначена смертная казнь). Поскольку практически 2/3 россиян выступает в поддержку смертной казни представительная власть должна прислушаться к мнению своих избирателей. На данном этапе исторического развития нашему государству необходима смертная казнь. При совершении ряда преступлений ее применение будет способствовать достижению таких целей наказания, как восста-

¹⁶⁰ См.: Отношение к смертной казни. URL: <https://media.fom.ru/fom-bd/d43osk2019.pdf> (дата обращения: 26.01.2022).

¹⁶¹ После убийства девочки в Костроме спикер Госдумы предложил отправлять педофилов на рудники. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-59879745> (дата обращения: 26.01.2022).

новление социальной справедливости и специальной превенции. Либо законодатель должен исключить ее из УК РФ, тем самым прекратив любые дискуссии на этот счет.

Арест применяется только в отношении военнослужащих (ч. 3 ст. 54 УК РФ) и отбывается на гауптвахте. В 2018 г. арест был назначен пяти осужденным военнослужащим, в 2019 г. – трем, в 2020 – трем, в 1-м полугодии 2021 г. – двум военнослужащим¹⁶². Для лиц, совершивших общеуголовные преступления, арест должен был выступать шоковым наказанием. Раздельное содержание осужденных в условиях строгой изоляции, схожее с общим режимом в тюрьме (ч. 2 ст. 69 УИК РФ)¹⁶³ препятствовало бы распространению криминальной субкультуры среди них и способствовало бы скорейшему достижению целей наказания. Арест может назначаться на срок от одного до шести месяцев, а в первоначальной редакции УК РФ минимальный срок лишения свободы составлял шесть месяцев, что выглядело вполне логично. По задумке законодателя, если суд приходил к выводу, что для исправления осужденного не требовалось назначения длительного срока лишения свободы, могло быть назначено наказание в виде ареста. Но арестные дома так и не были построены, и в декабре 2003 г. законодатель вынужден был внести изменения ч. 2 ст. 56 УК РФ и снизить минимальный срок лишения свободы до двух месяцев¹⁶⁴. Но в действительности такие незначительные сроки лишения свободы – от двух до шести месяцев – назначаются не к реальному исполнению, а, как правило, условно.

Так, М. был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 158, ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 158 УК РФ. На основании ч. 2 ст. 69 УК РФ, по совокупности преступлений, путем поглощения менее строгого наказания более строгим, М. назначено наказание в виде 4 (четырёх) месяцев лишения сво-

¹⁶² См.: Данные судебной статистики // Судебный департамент при Верховном суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 31.01.2022).

¹⁶³ См.: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 21.12.2021 г.) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198; 2021. № 52 (часть I). Ст. 8991.

¹⁶⁴ См.: Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.

боды. В соответствии со ст. 73 УК РФ назначенное М. наказание в виде лишения свободы суд постановил в исполнение не приводить, а считать его условным, с испытательным сроком на 1 (один) год¹⁶⁵.

Незначительные сроки лишения свободы могут также назначаться в случае, когда в отношении обвиняемого на предварительном следствии была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. Согласно ч. 1 ст. 108 УПК РФ в исключительных случаях заключение под стражу может избираться в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, за которое предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до трех лет, при наличии одного из следующих обстоятельств: если лицо не имеет постоянного места жительства на территории Российской Федерации; его личность не установлена; им нарушена ранее избранная мера пресечения; он скрылся от органов предварительного расследования или от суда¹⁶⁶. В случае совершения преступления небольшой тяжести, при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу суд, как правило, назначает срок лишения свободы, равный содержанию под стражей, засчитывает сроки содержания под стражей в срок лишения свободы и освобождает осужденного в зале суда.

Назначать наказание на срок до шести месяцев лишение свободы с реальным отбывтием не эффективно. При исполнении лишения свободы к осужденному применяются следующие средства исправления: режим, воспитательная работа, общественно-полезный труд, получение общего образования, профессиональное обучение и общественное воздействие. При краткосрочном лишении свободы не все средства исправления могут быть применены к осужденному в полном объеме: в частности, ни профессиональное обучение, ни общее образование осужденный получить не успеет. Помещение в исправительное учреждение тоже требует определенного времени: после получения извещения о

¹⁶⁵ См.: Приговор от 12 ноября 2014 г. по делу № 01-0177/76/2014 Мировой судья судебного участка № 76 Войковского района г. Москвы Назарова Н. Н. URL: <https://clck.ru/xrYyw> (дата обращения: 31.01.2022).

¹⁶⁶ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921; Российская газета. 2022. 11 января. № 2.

вступлении приговора суда в законную силу осужденный, находящийся в СИЗО, в срок не позднее 10 дней направляется для отбытия наказания в исправительное учреждение¹⁶⁷, после прибытия он на срок до 15 суток помещается на карантин¹⁶⁸. За оставшийся короткий срок отбытия лишения свободы цели наказания достигнуть быть не могут, при этом осужденный может обзавестись преступными связями, что в дальнейшем приведет к совершению новых преступлений. Таким образом, фактическая замена ареста на краткосрочное лишение свободы, на наш взгляд, является неэффективной мерой, но, поскольку у государства нет денежных средств для исполнения ареста, с этим приходится мириться. Пока государство не способно обеспечить исполнение ареста, считаем необходимым исключить указанное наказание из УК РФ. Нахождение в уголовном законодательстве наказания, которое применяется три раза в год к военнослужащим, создает только иллюзию целостности системы наказаний и наличия альтернативы у суда при его назначении.

В Особенной части УК РФ имеются статьи с бланкетной диспозицией, и для их успешного применения требуется принятие нормативных актов. В феврале 2015 г. УК РФ был дополнен ст. 234¹ УК РФ «Незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ», одновременно были внесены дополнения в Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах»¹⁶⁹. Для применения ст. 234¹ УК РФ Федеральной службой Российской Федерации по контролю за

¹⁶⁷ Приказ Минюста России от 26.01.2018 г. № 17 (ред. от 24.09.2020 г.) «Об утверждении Порядка направления осужденных к лишению свободы для отбывания наказания в исправительные учреждения и их перевода из одного исправительного учреждения в другое». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201802090019> (дата обращения: 31.01.2022).

¹⁶⁸ Приказ Минюста России от 16.12.2016 г. № 295 (ред. от 22.09.2021 г.) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207060002> (дата обращения: 31.01.2022).

¹⁶⁹ Федеральный закон от 03.02.2015 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 885.

оборотом наркотиков должен быть сформирован Реестр новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен. Порядок включения веществ в Реестр бы определен Приказом ФСКН России от 18.02.2015 № 69 «Об утверждении Порядка формирования и содержания Реестра новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен». В 2016 г. ФСКН РФ была упразднена в соответствии с Указом Президента РФ¹⁷⁰ и Реестр так и не был создан. Предмет преступления – «новые потенциально опасные психоактивные вещества» – в данном случае выступает обязательным признаком объекта и без его определения не будет состава преступления, следовательно, привлечь лицо к уголовной ответственности невозможно. По данным Судебного департамента при ВС РФ за все время действия только один человек был осужден по ч. 1 ст. 234¹ УК РФ в 2019 г., приговор нам найти не удалось. Не совсем понятно, что выступило в качестве предмета преступления, какое вещество и на каком основании суд признал «новым потенциально опасным психоактивным веществом»? Совершенно справедливо отмечает М. А. Темботова, что «...реестра как такового нет, а ст. 234¹ УК РФ не работает»¹⁷¹.

Считаем необходимым очистить УК РФ от норм, которые не планируется применять по идеологическим причинам и в силу международных обязательств (смертная казнь) или финансовым причинам (арест). В Особенной части УК РФ следует провести «ревизию» и при необходимости внести изменения в диспозиции статей или принять иные нормативно-правовые акты, чтобы уголовный закон мог реально охранять общественные отношения.

3. Существенным недостатком современной уголовной политики государства считаем отсутствие научной обоснованности процессов криминализации и декриминализации деяний.

¹⁷⁰ Указ Президента РФ от 05.04.2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

¹⁷¹ Темботова М. А. Реестр новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен: вопросы нормативно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2. С. 139–143.

Особенная часть УК РФ с момента его принятия претерпела существенные изменения, незначительное количество преступлений было вполне обоснованно декриминализовано: ст. 200 «Обман потребителей»¹⁷², ст. 130 «Оскорбление»¹⁷³.

При этом в уголовном законодательстве появилось большое количество новых составов преступлений, некоторые вполне обоснованно. Примером может послужить включение в УК РФ ст. 110¹ «Склонение к совершению самоубийства или содействие совершению самоубийства» и ст. 110² «Организация деятельности, направленной на побуждение к совершению самоубийства»¹⁷⁴. В 2014–2016 гг. в России в сети Интернет активизировались организаторы игр «Тихий дом», «Разбуди меня в 4:20», «Море китов», «Млечный путь», «U19», финальной целью которых являлось совершение самоубийства, преимущественно подростками. Действующая на тот момент ст. 110 УК РФ «Доведение до самоубийства» не могла в полной мере охранять указанные общественные отношения, поскольку ее объективная сторона предусматривала исчерпывающий перечень способов доведения до самоубийства: «угрозы, жестокое обращение или систематическое унижение человеческого достоинства потерпевшего». Склоняя подростков к самоубийству, виновные использовали иные способы: подкуп, угрозы, обман и др., в связи с чем привлечь их к уголовной ответственности не представлялось возможным. Обоснованная криминализация, отражаясь в нормах законодательства, создает предпосылки для эффективного применения уголовно-правовых норм.

¹⁷² Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.

¹⁷³ Федеральный закон от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7362.

¹⁷⁴ Федеральный закон от 07.06.2017 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части установления дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению» // СЗ РФ. 2017. № 24. Ст. 3489.

В то же время можно привести примеры научно необоснованной криминализации деяний, нормы об ответственности за которые в последующем на практике практически не применяются. Криминализация должна основываться на определенных принципах, в противном случае уголовно-правовой запрет не будет эффективным. Принципы криминализации в уголовно-правовой науке разрабатывались различными учеными: Г. А. Злобиным, С. Г. Келиной, А. И. Коробеевым, А. Д. Антоновым, Н. А. Лопашенко, А. Д. Нечаевым и другими¹⁷⁵. Большинство авторов сходятся во мнении, что криминализация должна основываться на следующих принципах: относительная распространенность деяния, существенная общественная опасность деяния, преобладание позитивных последствий криминализации, неизбежность уголовно-правового запрета, невозможность бороться с помощью иных более мягких средств.

Указанные принципы криминализации необходимо оценивать в совокупности. Так, относительная распространенность предполагает, что деяние встречается достаточно часто и в силу этого способно причинить вред общественным отношениям. В данном случае надо учитывать различные факторы, в том числе и исторические предпосылки криминализации, вероятность последствий и др. Например, ст. 215 УК РФ «Нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики» была включена в уголовное законодательство с целью недопущения повторения Чернобыльской катастрофы 1986 г., последствия которой будут сказываться еще многие десятилетия.

С другой стороны, в уголовном законодательстве присутствуют составы преступлений, которые фактически не применяются, при этом деяния не представляют большой общественной опасно-

¹⁷⁵ См.: Злобин Г. А., Келина С. Г. Некоторые теоретические вопросы криминализации общественно опасных деяний // Проблемы правосудия и уголовного права. М., 1978; Коробеев А. И. Советская уголовно-правовая политика. Проблемы криминализации и пенализации. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1987; Антонов А. Д. Теоретические основы криминализации и декриминализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Лопашенко Н. А. Уголовная политика. М.: Волтерс Клувер, 2009; Нечаев А. Д. Концептуальные основы и теоретическое моделирование криминализации и декриминализации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2017.

сти и содеянное можно квалифицировать по другим статьям УК РФ. Как справедливо указывает Н. А. Лопашенко, «нельзя создавать отдельную норму на каждый факт отклоняющегося поведения, даже если оно – поведение – общественно опасно»¹⁷⁶.

Мы проанализировали сводные статистические данные о числе осужденных по всем составам преступлений УК РФ за период с 2016 по 2020 гг. представленные Судебным департаментом при Верховном суде РФ. Так, по ст. 128 УК РФ «Незаконная госпитализация в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях» было осуждено пять человек. Позади остались «лихие 90-е», когда с целью незаконного завладения жилым помещением собственника незаконно помещали в психиатрический стационар. В действующем уголовном законодательстве достаточно смежных составов преступлений, чтобы привлечь виновных к ответственности за незаконную госпитализацию в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях. Если лицо после добровольного обращения было госпитализировано в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, а после оказания помощи продолжает там удерживаться без законных оснований, содеянное можно квалифицировать по ст. 127 УК РФ. Недобровольная госпитализация в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, осуществляется на основании постановления судьи¹⁷⁷, который в случае незаконности судебного решения может быть привлечен к ответственности по ст. 305 УК РФ.

Приведем еще несколько примеров: по ст. 136 УК РФ «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина» за пять лет ни одного осужденного. После изменений, внесенных в УК РФ в 2011 г., объективная сторона состава дискриминации в качестве обязательного признака предусматривает «использование служебного положения» и, как следствие, совершение преступления специальным субъектом (ранее указанные обстоятельства присутствовали в квалифицированном составе дискриминации

¹⁷⁶ Лопашенко Н. А. Уголовная политика. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 113.

¹⁷⁷ Закон РФ от 02.07.1992 г. № 3185-1 (ред. от 30.12.2021 г.) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

ч. 2 ст. 136 УК РФ)¹⁷⁸. Отсутствие осужденных, свидетельствует о ненужности данной статьи. К тому же в уголовном законе присутствуют дублирующие нормы: в случае нарушения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина должностным лицом возможно привлечение к ответственности по ст. 285, 286 УК РФ; лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, – по ст. 201 УК РФ.

В 2014 г. с целью совершенствования мер по защите прав и свобод граждан от действий, вызванных несанкционированными собраниями, митингами, демонстрациями, шествиями или пикетированиями, а также массовым одновременным пребыванием и (или) передвижением граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, УК РФ был дополнен ст. 212¹ «Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования». События, произошедшие в Украине, послужили основной причиной криминализации указанного деяния, однако в России подобные нарушения распространения не получили. За пять лет по ст. 212¹ УК РФ были осуждены только два человека, при этом одно из уголовных дел получило огромный общественный резонанс. В 2017 г. Конституционный суд РФ по делу о проверке конституционности положений статьи 212¹ УК РФ в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина указал, что «привлечение лица к уголовной ответственности за преступление, предусмотренное данной статьей, возможно только в случае, если нарушение им установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования повлекло за собой причинение или реальную угрозу причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности или иным конституционно охраняемым ценностям»¹⁷⁹. Таким образом, высшая судебная инстанция

¹⁷⁸ Федеральный закон от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7362.

¹⁷⁹ Постановление Конституционного суда РФ от 10.02.2017 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина» // СЗ РФ. 2017. № 9. Ст. 1422.

рекомендует представительной власти внести изменения в ст. 212¹ УК ПФ и предусмотреть причинение или реальную угрозу причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, общественной безопасности и др. Несмотря на это изменения в ст. 212¹ УК РФ внесены не были, а норма по-прежнему не применяется. Верховный суд РФ в дальнейшем оправдал И. И. Дадина за отсутствием в его деянии состава преступления и признал за ним право на реабилитацию.

Отсутствие научной обоснованности при криминализации деяний ведет к негативным последствиям: статья не применяется на практике; создается иллюзия охраны общественных отношений; уголовное законодательство утрачивает свою системность. Для преодоления последствий избыточной, необоснованной криминализации можно рекомендовать законодателю исключить из УК РФ нормы, которые не применяются и не представляют значительной общественной опасности либо учесть рекомендации правоприменителей и научного сообщества и внести изменения в «нерабочие нормы и реанимировать их».

4. Отсутствие единообразия при конструировании норм с административной преюдицией. В 2009 г. в уголовном законодательстве появились нормы с административной преюдицией, в частности ст. 178 УК РФ, причем конструкция указанной нормы оказалась настолько неудачной, что в 2015 г. она вновь подверглась изменениям и приняла классический вид.

Еще в 2009 г. в послании Федеральному собранию Президент РФ Д. А. Медведев указывал, что «в уголовном законе необходимо шире использовать так называемую административную преюдицию»¹⁸⁰. В настоящее время в уголовном законодательстве предусмотрено порядка двадцати составов с административной преюдицией. Ряд ученых положительно высказались о возвращении административной преюдиции в уголовное законодательство¹⁸¹, некоторые авторы выступили с критикой решения законода-

¹⁸⁰ Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному собранию Российской Федерации // Российская газета. 2009. 13 ноября. № 214.

¹⁸¹ См.: Капинус О. С. Административная преюдиция в уголовном праве: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 78–86; Карабанова Е. Н., Цепелев К. В. К вопросу о перспективе использования административной преюдиции в уголовном праве России // Российская юстиция. 2020. № 11. С. 57–60 и др.

теля, в частности Н. А. Лопашенко отмечает, что преступления с административной преюдицией – «искусственно созданная конструкция, не имеющая под собой никаких оснований»¹⁸². В настоящей работе мы не собираемся анализировать аргументы «за» и «против» административной преюдиции, следует констатировать, что за двенадцать лет законодатель расширил рамки применения указанного института. Постараемся остановиться на недостатках конструкции норм с административной преюдицией и перспективах их применения.

Конструируя составы преступлений с административной преюдицией, законодатель использует следующие термины:

– в диспозициях ст. 158¹ и 264¹ УК РФ указывается, что «лицо должно быть подвергнуто административному наказанию»;

– при описании ряда составов преступлений законодатель использует термин «неоднократно», а затем раскрывает его в примечании к статье (ст. 151¹, 157, 171⁴ УК РФ), при этом неоднократно признается совершение правонарушения лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние в период, когда лицо считалось подвергнутым административному наказанию;

– неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 212¹ УК РФ) предполагает, что «лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях, более двух раз в течение ста восьмидесяти дней»;

– в случае уклонения от административного надзора ч. 2 ст. 314¹ УК РФ неоднократность означает «лицо ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года».

Таким образом, привлечение к уголовной ответственности связывается с тем, что: «лицо подвергнуто административному наказанию», в некоторых составах «лицо ранее привлекалось к административной ответственности»; сроки в течение которых лицо

¹⁸² Лопашенко Н. А. Административной преюдиции в уголовном праве – нет! // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 3. С. 61–72.

привлекалось к административной ответственности различны; в некоторых составах указывается на «неоднократность», в других – нет. Отсутствие единообразия при конструировании составов преступлений с административной преюдицией вызывает трудности при их применении на практике.

Составы преступлений с административной преюдицией имеют дальнейшие перспективы закрепления в уголовном законодательстве, но при этом при их конструировании необходимо использование единого подхода и терминологии. В ст. 212¹ УК РФ, по нашему мнению, необходимо предусмотреть наступление или реальную возможность наступления общественно опасных последствий как обязательное основание наступления уголовной ответственности.

Совершенно справедливо была дифференцирована ответственность по ст. 264¹ УК РФ: в ч. 1 предусмотрена ответственность для лиц, «подвергнутых административному наказанию», в ч. 2 – для лиц, «имеющих судимость» за управление транспортным средством в состоянии опьянения. Однако, на наш взгляд, законодательно необходимо было бы пойти дальше и предусмотреть аналогичную дифференциацию ответственности в ст. 158.1 УК РФ. Так, в действиях лица, имеющего судимость кражу и совершившего повторное хищение имущества на сумму до 2500 рублей, отсутствуют признаки состава преступления, предусмотренного ст. 158¹ УК РФ, а ведь повторная кража, совершенная лицом, имеющим судимость, представляет большую общественную опасность. Законодатель должен как можно скорее устранить данный пробел.

5. Неоправданно широкие возможности судебного усмотрения при назначении наказания.

Приговор суда должны быть законным, обоснованным и справедливым, соответствующие требования предъявляются и к наказанию. Из содержания ст. 389¹⁸ УПК РФ следует что, справедливость приговора сводится к справедливости назначенного уголовного наказания. Если наказание, хотя и не выходит за пределы санкции статьи, но при этом не соответствует тяжести совершенного преступления и личности осужденного, оно является несправедливым, а приговор незаконным и необоснованным. Фактически в уголовно-процессуальном законодательстве воспроизводятся положения ч. 1 ст. 6 УК РФ.

Общие начала (а фактически – общие правила) назначения наказания, изложенные в ст. 60 УК РФ, предлагают учитывать при назначении наказания характер и степень общественной опасности преступления, личность виновного, обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказания, влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи. Вместо того, чтобы сузить судебное усмотрение при назначении наказания, законодатель, наоборот, усугубляет сложившуюся ситуацию. Примером может послужить ст. 111 УК РФ «Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью». Представим для последующего анализа количество осужденных по ст. 111 УК РФ (см. таблицу).

Санкция ч. 1 ст. 111 УК РФ предусматривает лишение свободы на срок до 8 лет, относя данное преступление к категории тяжких. Несмотря на это более половины лиц было осуждено к условному лишению свободы. Верховный суд РФ в своем постановлении указывал, что «условное осуждение, как правило, не должно применяться к лицам, виновным в совершении тяжких преступлений. Суд может применять условное осуждение к отдельным участникам таких преступлений лишь в тех случаях, когда установлена второстепенная роль этих лиц, а также если данные, характеризующие личность виновного, и обстоятельства, при которых совершено преступление, дают основание считать нецелесообразной изоляцию осужденного от общества»¹⁸³. Что касается реальных сроков лишения свободы, назначаемых по ч. 1 ст. 111 УК РФ, то чаще всего суды назначают $\frac{1}{3}$ от максимального размера наказания. На наш взгляд, столь широкому применению условного осуждения и назначению наказания ниже половины максимального срока способствует общая тенденция гуманизации как уголовной политики государства в целом, так и уголовного законодательства в частности.

¹⁸³ Постановление Пленума Верховного суда СССР от 04.03.1961 г. № 1 (ред. от 26.04.1984 г.) «О судебной практике по применению условного осуждения» // БВС СССР. 1961. № 3.

Количество осужденных по ст. 111 УК РФ в 2020 г.¹⁸⁴

	Всего осуждено	Осуждено к лишению свободы	Условно осуждено к лишению свободы	Сроки лишения свободы							Более мягкие виды наказаний
				До 1 года	Свыше 1 до 2 лет	Свыше 2 до 3 лет	Свыше 3 до 5 лет	Свыше 5 до 8 лет	Свыше 8 до 10 лет	Свыше 10 до 15 лет	
Ч. 1 ст. 111	3183	1320	1830	111	391	513	275	12	-	-	51
Ч. 2 ст. 111	9148	5120	3954	351	1346	1396	1866	160	1	-	37
Ч. 3 ст. 111	518	421	86	4	35	67	215	104	5	5	1
Ч. 4 ст. 111	3414	3399	8	3	13	18	350	1180	939	196	1

¹⁸⁴ Данные судебной статистики // Судебный департамент при Верховном суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 31.01.2022).

В 2011 г. с целью дальнейшей либерализации законодатель установил общую «типовую санкцию» в виде лишения свободы, наиболее характерную для преступлений средней тяжести, тяжких и особо тяжких. Для этого из ряда составов преступлений исключены нижние пределы санкций в виде лишения свободы, тогда как их верхние пределы, которые определяют степень общественной опасности преступления, остались неизменными. Тем самым суду была предоставлена возможность проявлять более дифференцированный подход при назначении наказания за преступления указанных категорий. В санкциях ч. 2, 3, 4 ст. 111 УК РФ был исключен нижний предел, что привело к возможности широчайшего судебного усмотрения при назначении наказания. Из приведенной нами таблицы видно, что в большинстве приговоров суды предпочитают назначать наказание $\frac{1}{2}$ от максимального срока, предусмотренного статьей или чуть ниже. Однако встречаются и труднообъяснимые примеры: в 2020 г. по ч. 2 ст. 111 УК РФ трем осужденным в качестве основного наказания был назначен штраф. Какие смягчающие обстоятельства усмотрел суд, чтобы за тяжкое преступление, посягающее на здоровье человека, назначить самое мягкое наказание, предусмотренное уголовным законом? Исключив нижний предел санкций из целого ряда статей, законодатель фактически нарушил принцип справедливости в правотворческой деятельности, что в дальнейшем ведет к его нарушению в правоприменительной деятельности, в частности при назначении наказания.

Так, М. В. Коновальчук, отмечая необоснованность исключения нижнего предела санкций, приводит сравнение ч. 4 ст. 111 УК РФ – до 15 лет лишения свободы и ч. 4 ст. 131 УК РФ – от 12 до 20 лет лишения свободы. Составы преступлений достаточно схожи, т. к. дополнительным объектом является жизнь человека; наступают общественно опасные последствия в виде смерти; оба преступления совершаются с двумя формами вины – умысел по отношению к основному деянию и неосторожность по отношению к смерти потерпевшего. Несомненно, общественная опасность ч. 4 ст. 131 УК РФ несколько выше, чем у ст. 111 УК РФ за счет основного непосредственного объекта – половой свободы и неприкосновенности, но при этом санкции преступлений несопоставимы, что дает широчайшую возможность для назначения

«законного» наказания по ч. 4 ст. 111 УК РФ и, как следствие, коррупционных проявлений¹⁸⁵.

Приведем два схожих примера из судебной практики постановления приговоров за совершение преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 111 УК РФ, которые продемонстрируют разницу во взглядах судей при назначении наказания.

Так, Родина Е. В. с применением предмета, используемого в качестве оружия (ножа), умышленно причинила тяжкий вред здоровью, опасный для жизни человека, повлекший по неосторожности смерть потерпевшего. Родина Е. В., находясь в состоянии алкогольного опьянения по месту жительства, во время совместного распития спиртных напитков со своим сожителем на кухне, на почве внезапно возникших личных неприязненных отношений, в ходе ссоры на бытовой почве, умышленно нанесла удар кухонным ножом, используемым в качестве оружия, в область живота слева, причинив ему тяжкий вред здоровью, опасный для жизни человека, в виде колото-резаной раны. Смягчающими обстоятельствами на основании п. «з, и» ч. 1 и ч. 2 ст. 61 УК РФ суд признает виновность и аморальность поведения потерпевшего, явившихся поводом для преступления, явку с повинной, раскаяние в содеянном, отягчающих обстоятельств не имеется. Родиной Е. В. назначено 3 года лишения свободы¹⁸⁶.

На наш взгляд, в данном случае исключение минимального предела санкции ч. 4 ст. 111 УК РФ привело к назначению чрезмерно мягкого, несправедливого наказания, которое не соответствует характеру и степени общественной опасности преступления.

Рябokonь Р. В., находясь в состоянии алкогольного опьянения, действуя умышленно, в ходе ссоры, которая возникла на почве внезапно возникших личных неприязненных отношений к находящейся в этой же квартире Л. А., с целью причинения тяжкого вреда здоровью нанес ей ногами множественные, не менее трех, удары в область головы и правой руки, в результате которых на-

¹⁸⁵ См.: Коновальчук М. В., Озерский С. В. О возможности применения статистических методов при построении санкций уголовно-правовых норм: прикладное исследование // Вестник Самарского юридического института. 2019. № 3 (34). С. 53–58.

¹⁸⁶ См.: Приговор Шатурского городского суда Московской области № 1-167/2021 от 7 июля 2021 г. URL: <https://clck.ru/xrnNZ> (дата обращения: 09.02.2022).

ступила смерть потерпевшей. Обстоятельствами, смягчающими наказание по преступлению, суд признал: противоправность поведения потерпевшей, явившегося поводом для преступления; активное способствование подсудимого раскрытию и расследованию преступления; чистосердечное раскаяние в содеянном и полное признание им своей вины, состояние здоровья подсудимого и состояние здоровья его родных, материальное положение членов его семьи, принесение извинения потерпевшему. Отягчающим наказание суд признает совершение преступления в состоянии опьянения, вызванном употреблением алкоголя. Рябоконию Р. В. назначено судом наказание в виде лишения свободы на срок 8 лет, с ограничением свободы на срок 1 год¹⁸⁷. Считаем, что в данном случае наказание более соответствует принципу справедливости.

Практика назначения наказания по различным категориям дел свидетельствуют о неоправданно мягкой карательной политике государства, которая в последнее время все больше находит свое проявление при назначении наказания за тяжкие и особо тяжкие преступления. Отсутствие четких критериев изменения категории преступления (ч. 6 ст. 15 УК РФ), назначения наказания ниже низшего предела (ст. 64 УК РФ), применения условного осуждения (ст. 73 УК РФ), необходимых для практической реализации данных норм, влечет широчайшее судебское усмотрение, которое переходит все допустимые границы¹⁸⁸.

Мы проанализировали наиболее существенные недостатки действующего уголовного законодательства, выделив следующие:

- отсутствие системности и нестабильность;
- большое количество статей, которые фактически не применяются;
- научная необоснованность процессов криминализации и декриминализации;
- отсутствие единообразия при конструировании норм с административной преюдицией;

¹⁸⁷ См.: Приговор Шахунского районного суда Нижегородской области № 1-67/2021 от 16 июня 2021 г. URL: <https://clck.ru/xroei> (дата обращения: 09.02.2022).

¹⁸⁸ См.: Бавсун М. В. Судебное усмотрение при назначении наказания и проблемы его ограничения в УК РФ // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 104–109.

– неоправданно широкие возможности судебного усмотрения при назначении наказания.

Поскольку уголовно-правовая политика реализуется посредством применения норм уголовного законодательства, ей в той же мере присущи вышеперечисленные недостатки. Подобное состояние обуславливает ошибки в правоприменительной практике, способствует нарастанию правового нигилизма, негативно отражается на состоянии законности и правопорядка в государстве.

Считаем, что назрела необходимость привлечь научное сообщество к разработке нового Уголовного кодекса и при его создании учесть и исключить недостатки, присущие действующему УК РФ. Полностью поддерживаем мнение профессора А. И. Коробеева в том, что «Уголовный кодекс надо делать маленьким и жестким, а не продолжать его сохранять в качестве мягкого и аморфного»¹⁸⁹.

Список литературы

1. Антонов А. Д. Теоретические основы криминализации и декриминализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 182 с.
2. Бавсун М. В. Судебное усмотрение при назначении наказания и проблемы его ограничения в УК РФ // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 104–109.
3. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / сост. и предисл. В. С. Овчинского. М.: ИНФРА-М, 2004. 182 с.
4. Босхолов С. С., Максимов С. В. Уголовно-правовая политика: опыт, проблемы и пути совершенствования // Пролог: журнал о праве = Prologue: Law Journal. 2018. № 3. С. 8–18.
5. В УК предлагают внести наказание для «ритуальщиков». URL: <https://pravo.ru/news/238298/> (дата обращения: 25.01.2022).
6. Данные судебной статистики // Судебный департамент при Верховном суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 31.01.2022).
7. Договор между Российской Федерацией и Канадой о взаимной правовой помощи по уголовным делам (подписан в г. Москве 20.10.1997 г.) // СЗ РФ. 2001. № 9. Ст. 788.

¹⁸⁹ «Законодатель не ведает, что творит»: юристы обсудили перспективы уголовного проступка. URL: <https://pravo.ru/review/view/138633/> (дата обращения: 01.02.2022).

8. Договор между Российской Федерацией и Республикой Индией о взаимной правовой помощи по уголовным делам (подписан в г. Дели 21.12.1998 г.) // СЗ РФ. 2000. № 28. Ст. 2884.

9. Елифанова Е. В. О составляющих элементах доктрины уголовной политики // Вестник ВГУ. 2018. № 3. С. 345–355.

10. Заключение о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020 год в Федеральной службе исполнения наказаний. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/budget/%D0%A4%D0%A1%D0%98%D0%9D.pdf> (дата обращения: 19.01.2022).

11. Закон РФ от 02.07.1992 г. № 3185-1 (ред. от 30.12.2021 г.) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

12. «Законодатель не ведает, что творит»: юристы обсудили перспективы уголовного проступка. URL: <https://pravo.ru/review/view/138633/> (дата обращения: 01.02.2022).

13. Злобин Г. А., Келина С. Г. Некоторые теоретические вопросы криминализации общественно опасных деяний // Проблемы правосудия и уголовного права. М., 1978. С. 102–119.

14. Капинус О. С. Административная преюдиция в уголовном праве: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 78–86.

15. Карабанова Е. Н., Цепелев К. В. К вопросу о перспективе использования административной преюдиции в уголовном праве России // Российская юстиция. 2020. № 11. С. 57–60.

16. Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (заключена в г. Страсбурге 08.11.1990 г.) // СЗ РФ. 2003. № 3. Ст. 203.

17. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 г.) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.

18. Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (заключена в г. Вене 20.12.1988 г.) // Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII. М., 1994. С. 133–157.

19. Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

20. Коновальчук М. В., Озерский С. В. О возможности применения статистических методов при построении санкций уголовно-правовых норм: прикладное исследование // Вестник Самарского юридического института. 2019. № 3 (34). С. 53–58.

21. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) в ред. № 1-ФКЗ от 14.03.2020 г. // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

22. Коробеев А. И. Советская уголовно-правовая политика. Проблемы криминализации и пенализации. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1987. 268 с.

23. Краткая характеристика состояния преступности в России за январь – декабрь 2021 г. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/28021552/> (дата обращения: 19.01.2021).

24. Лопашенко Н. А. Административной преюдиции в уголовном праве – нет! // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 3. С. 61–72.

25. Лопашенко Н. А. Основы уголовно-правового воздействия. СПб., 2004. 339 с.

26. Лопашенко Н. А. Уголовная политика. М.: Волтерс Клувер, 2009. 608 с.

27. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (заключена в г. Нью-Йорке 09.12.1999 г.) // Бюллетень международных договоров. 2003. № 5.

28. Наумов А. В. Камни преткновения уголовного наказания // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 53–54.

29. Нечаев А. Д. Концептуальные основы и теоретическое моделирование криминализации и декриминализации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2017. 331 с.

30. Определение Конституционного суда РФ от 19.11.2009 г. № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 г. № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 г. «О

порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5867.

31. Отношение к смертной казни. URL: <https://media.fom.ru/fom-bd/d43osk2019.pdf> (дата обращения: 26.01.2022).

32. Ошибки в Уголовном кодексе // Российская газета. 2010. июнь. № 5205 (126).

33. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному собранию Российской Федерации // Российская газета. 2009. 13 ноября. № 214.

34. После убийства девочки в Костроме спикер Госдумы предложил отправлять педофилов на рудники. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-59879745> (дата обращения: 26.01.2022).

35. Постановление Конституционного суда РФ от 02.02.1999 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 г. «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 867.

36. Постановление Конституционного суда РФ от 10.02.2017 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина» // СЗ РФ. 2017. № 9. Ст. 1422.

37. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 22.12.2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» // БВС РФ. 2016. № 2.

38. Постановление Пленума Верховного суда СССР от 04.03.1961 г. № 1 (ред. от 26.04.1984 г.) «О судебной практике по применению условного осуждения» // БВС СССР. 1961. № 3.

39. Приговор от 12 ноября 2014 г. по делу № 01-0177/76/2014 Мировой судья судебного участка № 76 Войковского района г. Москвы Назарова Н. Н. URL: <https://clck.ru/xrYyw> (дата обращения: 31.01.2022).

40. Приговор Шатурского городского суда Московской области № 1-167/2021 от 7 июля 2021 г. URL: <https://clck.ru/xrnNZ> (дата обращения: 09.02.2022).

41. Приговор Шахунского районного суда Нижегородской области № 1-67/2021 от 16 июня 2021 г. URL: <https://clck.ru/xroei> (дата обращения: 09.02.2022).

42. Приказ Минюста России от 16.12.2016 г. № 295 (ред. от 22.09.2021 г.) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207060002> (дата обращения: 31.01.2022).

43. Приказ Минюста России от 26.01.2018 г. № 17 (ред. от 24.09.2020 г.) «Об утверждении Порядка направления осужденных к лишению свободы для отбывания наказания в исправительные учреждения и их перевода из одного исправительного учреждения в другое». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201802090019> (дата обращения: 31.01.2022).

44. Проект Федерального закона № 230074-4 «Об отмене моратория на исполнение наказания в виде смертной казни в Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.01.2022).

45. Распоряжение Президента РФ от 27.02.1997 г. № 53-рп «О подписании Протокола № 6 (относительно отмены смертной казни) от 28 апреля 1983 г. к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1092.

46. Смолин С. В. Норма о мошенничестве в сфере предпринимательской деятельности (ст. 159.4 УК РФ): юридическая фикция или средство дифференциации ответственности? // Уголовное право. 2015. № 5. С. 100–108.

47. Темботова М. А. Реестр новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен: вопросы нормативно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2. С. 139–143.

48. Трощенко Р. А. Уголовная и уголовно-правовая политика – соотношение понятий // Бизнес в законе. 2008. № 1. С. 109–111.
49. Уголовная политика Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / под общ. ред. С. В. Максимова, В. Л. Шульца; отв. ред. С. А. Бочкарев. М.: Проспект, 2021. 824 с.
50. Уголовная политика: дорожная карта (2017–2025 гг.) / Г. А. Есаков [и др.]. М.: 2017. 76 с.
51. Уголовное право. Курс лекций: учебное пособие / С. А. Галактионов, М. С. Куликова, А. В. Кулаков, О. А. Мотин. Самара: СФ ГАОУ ВО МГПУ, 2020. 402 с.
52. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 21.12.2021 г.) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198; 2021. № 52 (часть I). Ст. 8991.
53. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921; Российская газета. 2022. 11 января. № 2.
54. Указ Президента РФ от 05.04.2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.
55. Указ Президента РФ от 16.05.1996 г. № 724 «О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в совет Европы» // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2468.
56. Устинов А. В. Конфискация имущества и нормы международного права // Международное уголовное право и международная юстиция. 2011. № 2. С. 6–9.
57. Федеральная служба государственной статистики. Численность безработных в возрасте 15–72 лет и уровень безработицы. URL: https://rosstat.gov.ru/search?q=%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%BD%D1%8B%D1%85&date_from=&content=on&date_to=&search_by=all&sort=date (дата обращения: 26.01.2022).
58. Федеральный закон от 01.04.2020 № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2030.

59. Федеральный закон от 03.02.2015 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 885.

60. Федеральный закон от 07.06.2017 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части установления дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению» // СЗ РФ. 2017. № 24. Ст. 3489.

61. Федеральный закон от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7362.

62. Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.

63. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235.

64. Федеральный закон от 28.07.2012 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4330.

65. Федеральный закон от 29.11.2012 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 49. Ст. 6752.

66. Царева М. Верховный суд заметил тренд на гуманизацию правосудия.

URL:

<https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/02/09/908617-verhovnii-sud-gumanizatsiyu> (дата обращения: 10.02.2022).

67. Яни П. С. Специальные виды мошенничества // Законность. 2015. № 3. С. 47–52.

**Глава 4. К вопросу о балансе интересов сторон
гражданско-правовых отношений как основании,
исключающем некоторые проблемы
правового регулирования**

Общетеоретические правовые изучения вопроса баланса интересов в современном гражданском праве на данный момент отсутствуют. Разнообразные стороны вопроса баланса интересов были предметом исследований В. В. Долинской¹⁹⁰ и Е. И. Никологорской¹⁹¹. Согласно взгляду Е. И. Никологорской, баланс интересов представляет собой законодательно закреплённую модель правоотношений, «в которой созданы условия для наиболее эффективного удовлетворения законных интересов их участников»¹⁹². Рассматривавшая баланс интересов сторон с точки зрения базового принципа гражданско-правового равенства С. А. Киракосян считает, что баланс интересов предполагает установление порядка, обеспечивающего согласование интересов субъектов, благоприятный режим для их реализации при помощи определения правового механизма взаимного удовлетворения интересов и решения взаимных противоречий.

Категория «интерес» может быть рассмотрена с трех основных позиций: объективной, субъективной и объективно-субъективной. Рассматривая интерес с позиции материалистической диалектики как объективное понятие, мы в то же время не можем не заметить, что интерес, как и любое явление, включает в себя как объективные, так и субъективные аспекты, но объективный аспект является определяющим.

Под балансом интересов автор предлагает понимать такое состояние правоотношений, в котором права и обязанности сторон

¹⁹⁰ Долинская В. В. О балансе корпоративных интересов // Российская юстиция. 2006. № 2. С. 22–24

¹⁹¹ Никологорская Е. И. Гражданско-правовая характеристика интересов акционеров и акционерного общества и их баланса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 186 с.

¹⁹² Халиулин В. Е. Согласование интересов субъектов права как предпосылка формирования гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 121.

являются соразмерные, стороны имеют равный пакет возможностей, используемый ими с целью реализации своих законных интересов. Баланс интересов в качестве характеристики правоотношений не стоит рассматривать как статичное явление: в конкретных правоотношениях на различных его стадиях баланс интересов может вовсе отсутствовать.

Существенными отличительными характеристиками баланса интересов на данный момент являются:

- соразмерность в установлении прав и обязанностей субъектов правоотношения, их реализации и защите;
- равные возможности для реализации законных интересов;
- состояние сотрудничества в правоотношениях;
- изменчивость.

Непростой задачей для гражданского права является согласование интересов сторон. Законодатель вынужден сделать выбор между одинаковым образом обоснованными и законными интересами. Научным сообществом предлагается несколько категорий для согласования. Автор полагает, что основополагающей мерой определения согласованного баланса интересов, как в частном, так и в публичном праве, может стать принцип абсолютного приоритета прав человека, законодательно закрепленный ст. 2 Конституции РФ, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства¹⁹³.

Баланс интересов смело можно охарактеризовать как одну из основополагающих мыслей гражданского законодательства, отражающих его смысл, принцип права. Поскольку принципы права часто прямо не сформулированы и не закреплены в законодательстве, из смысла гражданского законодательства следует, что принцип баланса интересов является производным от общеправовых первоначальных принципов права. Несомненно, подобный вопрос требует дополнительного детального теоретико-правового исследования.

Баланс интересов характеризуется как понятие многоаспектное и многогранное. В отдельно взятых отраслях права принцип баланса интересов может проявляться внутри отраслевых принци-

¹⁹³ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. С. 153.

пов, поскольку, как известно, отраслевые принципы, обладая достаточной независимостью, развиваются и конкретизируют некоторые обстоятельства, применимые в той или иной отрасли права¹⁹⁴.

Базовые начала свободы договора в цивилистике, недопустимости вмешательства в частные дела, неприкосновенности собственности закреплены в ст. 1 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ). По сути, они отражают интересы социально-экономических отношений. На основании ст. 9 ГК РФ граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права. Вседозволенность и некоторое злоупотребление правом в гражданско-правовой сфере приводит к множеству социальных последствий. Именно поэтому развитие права необходимо направить на защиту договорных отношений от частного эгоизма, на противодействие ущемлению интересов сторон посредством публичных и частноправовых средств.

Следовательно, требуется целесообразный и рациональный баланс интересов среди членов общества, в том числе между участниками экономических взаимоотношений, правовой формой которых является обязательство, в противном же случае пропадает доверие к праву и к власти в целом. Разумный баланс интересов участников договорных отношений достигается при помощи обоснованного регулирования при помощи нормативных правовых актов.

В качестве массового правового средства, по мнению автора, могут вступать договоры, заключаемые между участниками гражданско-правовых отношений. Автор разделяет позицию В. В. Ершова относительно того, что индивидуальное договорное регулирование является юридическим средством, осуществляющим «внутреннее саморегулирование» в дополнение к «внешнему», правовому, регулированию общественных отношений и в рамках (пределах), установленных принципами и нормами права¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Теория государства и права: учебник / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. М.: Юрайт, 2010. С. 429.

¹⁹⁵ Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Российский судья. 2013. № 2. С. 15–17.

Принять норму права на каждый конкретный случай, разумеется, не представляется возможным. Гражданско-правовой договор выступает в качестве средства достижения разумного баланса интересов сторон, поскольку направлен на получение взаимной выгоды. Сложно поспорить с тем, что в силу разнообразных причин и обстоятельств не всегда реальный результат соответствует ожиданиям. Например, в силу падения курса рубля на международном рынке исполнение договора для одной стороны может стать финансово невыгодным, при этом оснований для недействительности такого соглашения нет. В подобных ситуациях возникает вопрос о распределении соответствующих рисков.

Д. А. Архипов при анализе критериев распределения договорных рисков указывает, что основными такими критериями выступают справедливость и экономическая эффективность. По его мнению, экономическая эффективность является многофункциональным критерием разделения договорных рисков, «которым следует пользоваться, если нет весомых аргументов против этого, например, когда результат несправедлив либо не стыкуется с внутренней логикой юридической конструкции»¹⁹⁶.

Проблематика распределения контрактных рисков является неотъемлемой частью вопроса обеспечения баланса интересов, именно по этой причине изучение критериев распределения договорных рисков вполне может быть, с определенной долей условности, пролонгировано на изучение аспектов установления баланса интересов. Судебная практика наглядно показывает, что несоблюдение законного баланса интересов сторон гражданских правоотношений возникает вследствие несоблюдения той или иной стороной договора принципов добросовестности и справедливости¹⁹⁷.

Сохраняется риск того, что любое действие стороны, формально соответствующее закону или договору, может быть признано недобросовестным, поскольку категория «отклонение действий участника гражданского оборота от добросовестного поведения»

¹⁹⁶ Архипов Д. А. Распределение договорных рисков в гражданском праве. М.: Статут, 2012. С. 99.

¹⁹⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации часть четвертая от 18 декабря 2006 № 230-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (1 ч.), ст. 5496.

является оценочным суждением, трудно поддающимся оценке. Проблема в том, что необходимо установить баланс интересов, но не баланс прав. Гражданское право знает принцип равенства, но определить, каково содержание интересов в рамках известных гражданско-правовых инструментов, очень сложно.

При анализе судебной практики установлено, что исследуемая категория применяется судами к относительным гражданским правоотношениям, в которых стороны часто имеют противоречивые, противоположные интересы. Как правило, это обязательства, являющиеся правовой формой экономических (имущественных) меновых отношений. Контрагенты по договору имеют противоположные экономические интересы и договариваются о взаимных дотациях как об эквивалентных, достаточных, но не равноценных. При отсутствии оснований недействительности и иных запретов закона в споре о договоре роль субъекта установления разумного баланса интересов сторон играет суд. При этом суды обращаются за помощью к рассмотренным выше принципам добросовестности, справедливости, недопущения злоупотребления правом. Устанавливая баланс интересов контрагентов, суд обязан реализовывать не только задачи государства, но и настроения в обществе.

Решая вопрос о соотношении общих (публичных) и частных интересов, по сути, решается вопрос о соотношении частных интересов, поскольку решение принимается в гражданском деле. Соответственно, необходимо разработать условия применения правовых норм для достижения разумного баланса интересов участников спорных отношений.

Во-первых, разумность баланса заключается в присущей ему эквивалентности встречного исполнения в экономических отношениях обмена, предполагающей как отсутствие чрезмерных выгод, так и чрезмерных очевидных потерь для каждой из сторон. Одна сторона не может получить несоизмеримо большую выгоду, чем другая, если она имеет явно более выгодные исходные возможности. Соответствующая норма содержится в статье 308.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, введенной Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ¹⁹⁸. Суд по требова-

¹⁹⁸ Федеральный закон «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» от 08.03.2015 № 42-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 09.03.2015. № 10. Ст. 1412.

нию кредитора вправе присудить в его пользу денежную сумму (пункт 1 статьи 330 ГК РФ) в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанности по указанному судебному акту в размере, определяемом судом исходя из принципов справедливости, соразмерности и недопустимости извлечения выгоды из противоправного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ). Видно, что незаконность или недобросовестность поведения не должны быть обязательным условием для определения разумного баланса интересов. Также важно учитывать правовой и социальный статус того или иного участника договорных отношений.

Во-вторых, следует обратить внимание на субъектный состав соответствующих отношений, поскольку деятельность некоторых субъектов изначально сопряжена с повышенным риском. Очевидно, что в этом случае риски негативных последствий не должны распределяться таким образом, чтобы их нес исключительно потребитель, если он не мог их обоснованно предвидеть при заключении договора. В иных подобных случаях таким последствием является определение содержания права судом по своему усмотрению (фактически его изменение) как проявление усмотрения. Однако Конституция Российской Федерации и Гражданский кодекс Российской Федерации ссылаются на термин «ограничение права», который, по-видимому, охватывает вышеуказанные последствия¹⁹⁹.

Как известно, гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и исключительно в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав, законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и/или безопасность государства. Вопрос о том, может ли субъект сам, без обращения в суд, определить подобный баланс и применить в связи с этим меры самозащиты, отказаться от уплаты долга и т. п., требует более детального изучения. Согласно п. 3 ст. 17 Конституции РФ осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Миру уже известна многолетняя практика выплат, основанная на этом конституционном

¹⁹⁹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

положении, т. н. «золотые парашюты». В равной степени возможно разрешение дел о защите прав других слабых участников, например, вкладчиков, потребительских заемщиков, учитывая, что, согласно п. 1 ст. 55, перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или же умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

В гражданском праве требование соблюдения баланса интересов формально законодательством не закреплено; о его существовании можно судить только лишь косвенно. Наиболее заметным его отражением является законодательство о защите прав потребителей, направленное на выравнивание экономически несопоставимого положения сторон таких правоотношений. Следует отметить, что поиск умеренного баланса интересов участников гражданских правоотношений возможен только на основе уже известных гражданскому праву категорий, таких как злоупотребление правом, кабала сделки, договор присоединения и др., требующих применения соответствующих последствий при ограничении права, отказе в праве, реституции. Автор исходит из того, что категория «разумный баланс интересов» сама по себе не является правовой конструкцией, а служит своего рода социальным ориентиром, целью правового регулирования.

При рассмотрении проблемы достижения баланса интересов появляется возможность определения условий договора путем навязывания их более слабой стороне. Например, при заключении договора между энергосберегающей компанией, выступающей в роли «сильной» стороны, и потребителем – «слабой» стороной. К потребителю в таких случаях применимо определение «слабой» стороны, поскольку у него нет выбора контрагента. К таким договорам относятся договор банковского вклада, договор страхования, кредитный договор и др.

«Слабая» сторона в гражданско-правовом договоре является символом участника договорных обязательств; такой участник имеет значительно меньший запас организационных, материальных, профессиональных, информационных и иных конкурентных ресурсов по сравнению со своим контрагентом.

Понятно, что «слабая» сторона нуждается в усиленной защите в ситуации отклонения от принципа равноправия сторон. Свобода договора может в этом случае повлечь за собой нарушение балан-

са интересов участников гражданских правоотношений. В связи с этим законом «слабая» сторона вправе требовать расторжения или изменения договора, если в договоре содержатся заведомо обременительные для присоединяющейся стороны условия, которые она не приняла бы изначально и не участвовала в определении того, какие условия требуют удовлетворения (пункты 1, 2 статьи 428 Гражданского кодекса Российской Федерации). Аналогичное правило следует применять и в тех случаях, когда условия были определены одной стороной, а другая сторона была вынуждена их принять в силу неравенства переговорных отношений. Формально согласованные действия хозяйствующих субъектов, безусловно, запрещены ст. 8 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»²⁰⁰, однако это положение не обеспечивает реальной защиты участников рынка. Неравенство переговорных возможностей между сторонами может возникать по разным причинам, среди которых различные формы психологического давления, социальные условия, экономическая ситуация на рынке. М. Е. Ефремовой сформулировано понятие фактического неравенства сторон, из которого можно выразить определение «сильной и слабой стороны». Это ситуация, при которой одна сторона («сильная») использует свои формально юридически имеющиеся права в ущерб другой, «слабой» стороне, при этом «сильная» получает необоснованное преимущество, а «слабая» даже не получает того, на что была вправе рассчитывать²⁰¹.

Таким образом, причина появления «слабой» стороны кроется в экономической структуре общества, при которой неизбежно появление более профессиональных участников, превосходящих других по уровню информированности и экономическому потенциалу, что фактически снижает существующий уровень ответственности, тем самым конкуренция, к сожалению, сведена к минимуму.

Такие ученые-цивилисты, как М. И. Брагинский и В. В. Витрянский выдвигают перечень специальных способов установле-

²⁰⁰ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О защите конкуренции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // Парламентская газета. 2006. 3 августа. № 126-127.

²⁰¹ Ефремова М. Защита слабой стороны в договорах страхования. Сравнительно-правовой аспект // Хозяйство и право. 2008. № 1. С. 21.

ния льготного порядка заключения, изменения или расторжения договора, предоставления «слабой» стороне дополнительного пакета прав с одновременным возложением дополнительных обязанностей на ее контрагента.

В свою очередь А. Я. Курбатов выделяет следующие способы достижения сочетания интересов в правовом регулировании:

- 1) формирование иерархии интересов субъектов деятельности;
- 2) установление пределов реализации интересов, границ недопустимости злоупотребления правом;
- 3) установление специального правового режима для отдельных субъектов;
- 4) разделение последствий совершаемых сделок на гражданско-правовые и публично-правовые;
- 5) выработка процедурных механизмов реализации и применения правовых норм в сфере гражданского права;
- 6) определение принципов разрешения коллизий в праве и механизма их реального применения²⁰².

Некоторые из вышеперечисленных способов неприменимы к разграничению частных интересов и актуальны только для обеспечения баланса частных и публичных интересов. Термин «пределы осуществления гражданских прав», в отличие от пределов содержания гражданского права, впервые был введен В. П. Грибановым. Границы осуществления субъективных гражданских прав он связывал с обязанностью каждого управомоченного лица осуществлять свои права надлежащим образом в соответствии с требованиями закона.

Таким образом, установление пределов осуществления субъективного гражданского права является распространенным способом обеспечения баланса интересов. Еще одним универсальным способом обеспечения баланса интересов является установление общих принципов. Принципы, как наиболее общие начала законодательства, выражают критерий установления баланса интересов. На нормативном уровне в тексте нормативного акта закрепляется принцип – закон, а на ненормативном и правоприменительном уровнях разрабатываются конкретные правовые нормы с учетом этих принципов.

²⁰² Курбатов А. Я. Защита прав и законных интересов в условиях модернизации правовой системы России. М.: Юстицинформ. 2013. С. 124.

Обратим внимание на положение баланса интересов в реальных правоотношениях. Специфика обеспечения баланса интересов в реальных правоотношениях определяется прежде всего тем, что они всегда имеют собственника, которому противостоит неограниченное количество лиц. Это обстоятельство обуславливает большую долю норм императивного характера в реальных правоотношениях. Следовательно, в таких правоотношениях проблема баланса интересов раскрывается прежде всего как проблема соотношения интересов собственника и других участников оборота. Как правило, это соотношение называют балансом частных интересов собственника и общественных интересов (интересов третьих лиц и общества в целом). Подразумевается, что проблема баланса интересов в реальных абсолютных правоотношениях во многом сводится к проблеме справедливых ограничений права собственности.

В свою очередь В. П. Камышанский точно отмечает, что равновесие между внешней свободой собственника и интересами общества в целом не может быть обеспечено недвижимым законодательством.²⁰³ Границы этого равновесия постоянно меняются с учетом постоянно меняющихся условий жизни. В связи с этим обстоятельством существенную роль в установлении баланса интересов субъектов вещных правоотношений играют пределы реализации вещных прав, прямое содержание которых определяется уже в процессе правоприменения.

Принцип баланса интересов тесно связан с принципом неприкосновенности собственности, который предполагает, «с одной стороны, законные возможности собственника в отношении его имущества, с другой стороны, обязанность всех третьих лиц воздерживаться от любого посягательства на собственность собственника»²⁰⁴. В связи с этим Европейский суд по правам человека в каждом обращении проверяет, достигнут ли «справедливый ба-

²⁰³ Камышанский В. П. Право собственности: пределы и ограничения. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2000. С. 276.

²⁰⁴ Определение Конституционного суда РФ от 12.07.2006 № 303-О. Дос-туп из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.01.2022).

ланс» между общественными интересами и правом на уважение собственности²⁰⁵.

Баланс интересов должен обеспечиваться, в том числе в случае принудительного изъятия имущества у собственника по основаниям, предусмотренным законом, например в связи с обращением взыскания на долги собственника. Статья 446 ГПК РФ устанавливает перечень имущества, на которое не может быть обращено взыскание в целях установления гарантий достойного существования²⁰⁶. Принимая во внимание законность и конституционность данной нормы в части установления иммунитета от обращения взыскания на единственное жилое помещение, пригодное для проживания, Конституционный суд Российской Федерации указал, что меры по осуществлению судебной защиты имущественных интересов должника и кредитора не должны нарушать справедливое равновесие между ценностями, выраженными в признании и гарантии права на частную собственность и в общеправовом принципе добросовестного исполнения обязательств, с одной стороны, и права на жилище – с другой. В результате Конституционный суд Российской Федерации пришел к выводу, что в силу конституционного принципа соразмерности неприкосновенность исполнительной власти должна распространяться на жилые помещения, которые по своим объективным характеристикам и параметрам разумно достаточны для удовлетворения конституционно значимой потребности в жилище как необходимым средстве жизнеобеспечения.

Особое значение имеет проблема баланса интересов собственника и добросовестного приобретателя. В случае приобретения вещи у лица, не являющегося ее собственником, очевидно, что как приобретатель, который не знал и не должен был знать о недееспособности отчуждателя, так и собственник, утративший вещь против его воли, иметь respectable интерес в признании

²⁰⁵ Постановление ЕСПЧ от 02.12.2010 «Дело «Юрий Лобанов (Yuriy Lobanov) против Российской Федерации» (жалоба № 15578/03); Постановление ЕСПЧ от 07.06.2007 «Дело «Смирнов (Smirnov) против Российской Федерации» (жалоба № 71362/01). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.01.2022).

²⁰⁶ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Вестник Конституционного суда РФ. 2012. № 4.

своей собственности на вещь. В такой ситуации решение проблемы баланса интересов собственника и добросовестного приобретателя является очень сложной задачей. Абсолютный приоритет в защите собственника применим только к очень неразвитому гражданскому обороту и практически невозможен в условиях свободного рынка²⁰⁷.

Однако отсутствие защиты собственника также может привести к обороту недвижимости, поскольку лишит потенциальных инвесторов стимула вкладывать деньги при отсутствии существенных гарантий права собственности. Как указывал Конституционный суд РФ, «защита прав собственности и иных вещных прав должна осуществляться на основе соразмерности и целесообразности в целях обеспечения баланса прав и законных интересов всех участников гражданского оборота – собственника, сторон договора, третьих лиц»²⁰⁸. Средством обеспечения такого баланса интересов, по-видимому, должен стать компенсационный механизм, предусмотренный главой 10.1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимого имущества», – выплата компенсации собственнику либо добросовестному приобретателю, лишившемуся жилья²⁰⁹.

В судебной практике нередко обращается внимание на необходимость обеспечения баланса интересов сторон при установлении сервитута²¹⁰.

Пределом осуществления права собственности также традиционно являются права и законные интересы соседей, так называемое соседское право. Так, Б. И. Новицкий отмечает: «Недопусти-

²⁰⁷ Постановление Конституционного суда РФ от 14.05.2012 № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф. Х. Гумеровой и Ю. А. Шикунова» // Российская газета. 2012. 30 мая. № 121.

²⁰⁸ Определение Конституционного суда РФ от 23.05.2006 № 145-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.01.2022).

²⁰⁹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Российская газета. 2015. 17 июля. № 156.

²¹⁰ Апелляционное определение Белгородского областного суда от 19.06.2012 по делу № 33-1659. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.01.2022).

мы такие формы использования права на земельный участок или строения, которые делают невозможным нормальное хозяйственное использование соседнего участка или, по крайней мере, наносят значительный ущерб соседнему пользователю»²¹¹. Отметим, что наиболее эффективными способами обеспечения баланса интересов в вещных правоотношениях являются:

- установление справедливых ограничений права собственности, в том числе «соседское право»;
- предоставление собственнику гарантий при принудительном изъятии имущества;
- законодательная регламентация разумных пределов правовой защиты собственника и добросовестного приобретателя.

Суды часто ссылаются на необходимость баланса интересов сторон, оценивая целесообразность снижения неустойки. Преду­с­мат­ривая в договоре наличие неустойки, стороны все же должны действовать в соответствии с принципом соразмерности. Так, рассматривая дело о взыскании договорной неустойки, суд указал на то, что установление в договоре неустойки в размере 0,5 % за каждый день просрочки от всей суммы договора, а не от суммы неисполненного обязательства, в том числе стоимость уже добросовестно исполненного обязательства, противоречит ст. 421 ГК РФ и является заведомо несоразмерным последствиям нарушения обязательства.

В связи с этим сторонам более целесообразно включать договорное условие, в соответствии с которым размер неустойки не может превышать стоимости исполнения по договору. При таких условиях соразмерность неустойки и баланс интересов устанавливаются на договорном уровне.

Анализ обеспечения баланса интересов в динамике договорных правоотношений позволил выделить следующие общие способы обеспечения баланса интересов:

- установление норм о ничтожности сделок, по которым явно прослеживается несоразмерность встречных предоставлений по договору;

²¹¹ Новицкий И. Б. Избранные труды по гражданскому праву. В 2 т. Т. 1. М.: Статут, 2006. С. 97.

- определение общих принципов, ограничивающих свободу формулирования условий договора (разумность, справедливость и т. д.), а также базовых принципов исполнения обязательств;
- защита прав стороны при уклонении контрагента от соблюдения формы договора;
- преддоговорная ответственность сторон;
- толкование договоров;
- применение мер ответственности к нарушителю в соответствии с принципом соразмерности;
- возможность адаптации договора при существенном изменении обстоятельств, из которых изначально исходили стороны при заключении договора;
- разумное сочетание судебного и внесудебного порядка расторжения договора.

Особыми способами обеспечения баланса интересов являются:

- контроль использования стандартных условий договора, в том числе обеспечение права присоединяющейся стороны на ознакомление с ними;
- установление ничтожности условий договора присоединения, нарушающих баланс интересов сторон;
- предоставление слабой стороне правоотношения дополнительных прав или возложение на ее контрагента дополнительных обязанностей.

Многие методы могут быть реализованы на разных уровнях: например, на нормативном уровне осуществляется установление общих принципов, на правоприменительном уровне эти принципы применяются к конкретным правоотношениям, на индивидуальном – условия договора составляются в соответствии с этими принципами. Некоторые методы функционируют только на отдельных уровнях: например, толкование договора осуществляется чаще всего на уровне правоохранительных органов (суд), либо на индивидуальном уровне (самими сторонами). В связи с допустимой направленностью гражданско-правового регулирования значительное место в обеспечении баланса интересов сторон договора должно отводиться индивидуальному регулированию, с помощью которого стороны зачастую могут сгладить недостатки договора.

На основе анализа определений баланса интересов, предложенных учеными из различных областей знаний, сделан вывод о том, что баланс интересов сторон гражданского правоотношения – это такое состояние правоотношения, при котором права и обязанности сторон соразмерны и стороны имеют равные возможности для реализации своих законных интересов.

В балансе интересов явно выделяются две стороны: юридическая – соразмерность прав и обязанностей участников правоотношения и фактическая – наличие у каждой из сторон реальной возможности осуществить свои законные интересы.

Принцип баланса интересов, будучи общеправовым принципом, имеет в гражданском праве значение самостоятельного принципа и не приравнивается к другим принципам. Принцип баланса интересов развивает или ограничивает действие других гражданско-правовых принципов.

Баланс интересов обеспечивается с помощью обширного ряда способов и средств. Способ обеспечения баланса интересов представляет собой установленный законом, договором или актом правоприменения прием, метод, направленный на достижение состояния правоотношения, характеризуемого как баланс интересов.

Общими способами обеспечения баланса интересов на регулятивном, индивидуальном и правоприменительном уровне являются пределы реализации субъективного гражданского права, под которыми предлагается понимать правовое предписание, ограничивающее правообладателя в выборе конкретных способов осуществления права и общих принципов права.

Специфика обеспечения баланса интересов в различных видах правоотношений во многом обусловлена объектом правоотношения и особенностями самих правоотношений, прежде всего их абсолютным или относительным характером. Принцип баланса интересов наиболее значим в договорных отношениях, которые зачастую характеризуются неравенством переговорных возможностей, в связи с чем широко распространено злоупотребление договорной свободой. Значительная роль в обеспечении баланса интересов отводится индивидуальному регулированию. Изучение договорного регулирования через призму принципа баланса интересов позволило выявить различные способы обеспечения баланса интересов. Разумеется, перечень способов, предложенный автором, не является и не может быть исчерпывающим.

На основе анализа их реализации применительно к различным видам гражданско-правовых договоров и применительно к различным стадиям договорных правоотношений в целях наиболее полного осуществления специальных способов обеспечения баланса интересов сторон договора необходимо дополнить гражданское законодательство сводом правил, гарантирующих интересы специальных субъектов при заключении договора на стандартных условиях, в том числе о признании недействительными недобросовестных условий договора.

Норму ст. 179 ГК РФ о кабальных сделках считаем необходимым дополнить презумпцией о том, что сделка в любом случае является кабальной, если цена, процентная ставка или иное предоставление, передаваемое потерпевшим, в два раза или более превосходит то, что предоставляет по сделке другая сторона. Это будет способствовать реализации принципа эквивалентности в гражданском праве.

В целях предоставления иным (кроме потребителей) специальным субъектам возможности оспаривания несправедливых условий договора предлагаем дополнить п. 4 ст. 421 ГК РФ следующим абзацем: «Условия договора, чрезмерно ограничивающие существенные права или обязанности одной из сторон, вытекающие из существа договора, с учетом необходимости обеспечения баланса интересов обеих сторон и исходя из требований разумности и справедливости, могут быть признаны судом недействительными по иску потерпевших сторон договора, либо суд может отказать в их применении по иску стороны, по инициативе которой эти условия включены в договор». А пункт 5 настоящей статьи – указанием на то, что условия договора могут быть определены также в соответствии с требованиями разумности, добросовестности, справедливости.

В целях реализации данного способа обеспечения баланса интересов сторон договора на такой стадии его исполнения, как толкование договора, следует дополнить статью 431 ГК РФ абзацем следующего содержания: «Толкование договоров осуществляется в соответствии с принципом добросовестности. В случае сомнений условие договора должно толковаться против того лица, по чьей инициативе условие включено в договор».

Защита интересов кредитора требует дополнения главы 22 ГК РФ нормой, предусматривающей право кредитора получать от

должника информацию о ходе исполнения обязательства, а также обязанность стороны, осуществляющей исполнение, имеющее существенное значение для договора, предоставить всю необходимую информацию.

В договорах, заключенных на длительный срок, обеспечение баланса интересов имеет свою специфику. В связи с этим следует предусмотреть в ст. 450 ГК РФ право любой стороны договора, заключенного на срок более пяти лет или на неопределенный срок, отказаться от договора, уведомив об этом другую сторону не менее чем за один месяц, если иной срок не установлен законом или договором. В целях максимально полного обеспечения баланса интересов сторон договора поставки, а именно устранения дисбаланса интересов в отношении поставщика, сохранившегося с советских времен, а также в целях защиты конкретных потребителей, ряд норм о договоре поставки следует пересмотреть.

Таким образом, нормы ГК РФ об ассортименте товара и о последствиях непредоставления покупателем отгрузочной накладной наделяют поставщика несоразмерным правом отказа от договора. В связи с этим п. 2 ст. 467 ГК РФ после слов «в момент заключения договора» изложить в следующей редакции: «уведомить покупателя о необходимости согласования ассортимента передаваемого товара в разумный срок». Если покупатель не принял меры по согласованию ассортимента, продавец вправе отказаться от договора. Пункт 3 ст. 509 ГК РФ предлагаем изложить следующим образом: «Непредставление покупателем отгрузочной накладной в установленный срок дает поставщику право требовать оплаты товара от покупателя»; п. 2 ст. 515 ГК РФ: «Неполучение покупателем (получателем) товара в срок, установленный договором поставки, а при его отсутствии в разумный срок после получения уведомления поставщика о готовности товара, дает поставщику право отказаться от передачи товара или потребовать от покупателя оплаты товара».

В случае просрочки поставки товара покупатель сегодня практически не защищен, он вправе отказаться от его принятия только после получения поставщиком уведомления об отказе. Представляется, что в п. 3 ст. 511 ГК РФ, в целях обеспечения баланса интересов, следует предоставить покупателю безусловное право отказа от принятия товара, поставка которого просрочена. В целях защиты прав конечных потребителей применение норм п. 2 ст.

518 и п. 2 ст. 519 ГК РФ, посвященной замене некачественного и некомплектного товара, возвращенного потребителем, сделать обязательными.

При аренде, часто характеризующейся неравенством договорных полномочий, арендатор имеет право на приоритетную защиту. В связи с этим в целях обеспечения баланса интересов сторон по договору аренды предлагаем изложить правила о договоре аренды в следующей редакции: п. 3 ст. 614 ГК РФ дополнить предложением: «Настоящие правила применяются также в случае, когда сторонами установлен порядок определения размера арендной платы». В подп. 1 п. 1 ст. 620 ГК РФ слова «не предоставляет имущество в пользование нанимателю или» исключить; дополнить абзацем следующего содержания: «В случае непредоставления арендодателем имущества в пользование арендатору по истечении четырнадцати дней со дня, когда имущество должно было быть передано в соответствии с договором, а если такой срок не установлен, то в день заключения договора, арендатор вправе отказаться от договора и потребовать возмещения всех причиненных ему убытков». Дополнить п. 2 ст. 615 ГК РФ следующим абзацем: «Арендодатель не вправе без серьезных оснований запретить арендатору заключение договора субаренды или аренды с условием использования имущества в тех же целях, если арендатор в силу обстоятельств, за которые он не несет ответственности, утратил интерес к пользованию имуществом, за исключением случаев, когда личность субарендатора или нового арендатора нежелательна для арендодателя, либо арендодатель дал согласие на расторжение договора».

Существующее правовое регулирование трудового договора и связанная с ним правоприменительная практика в достаточной степени позволяют обеспечить баланс интересов. Уступка подрядчику большего количества прав по сравнению с заказчиком положительно сказывается на правоотношениях сторон, так как подрядчик является стороной, осуществляющей исполнение, что является существенным для договора. Для обеспечения наиболее полного баланса интересов в работе предложены рекомендации по введению договорной работы. Безусловно, предлагаемый анализ способов обеспечения баланса интересов в отдельных видах гражданско-правовых договоров затрагивает лишь наиболее существенные его аспекты.

Проблема баланса интересов в гражданском праве требует серьезного дальнейшего исследования. В частности, до сих пор практически не изучены вопросы обеспечения баланса интересов в имущественных и интеллектуальных правоотношениях. Способы обеспечения баланса интересов могут быть подробно проанализированы применительно к каждому виду гражданско-правового договора, прежде всего в сферах, связанных с неравенством переговорных возможностей (финансовые услуги, услуги связи и др.).

Необходимы соответствующие практические рекомендации по совершенствованию правоприменительной практики с целью обеспечения баланса интересов. При этом необходимо решить вопрос о месте принципа баланса интересов в других отраслях права, его общеправовом значении. Надеемся, что предлагаемое исследование положит начало детальному изучению феномена баланса интересов в правовом пространстве.

Список литературы

1. Апелляционное определение Белгородского областного суда от 19.06.2012 по делу № 33-1659. Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.01.2022).
2. Архипов Д. А. Распределение договорных рисков в гражданском праве. М.: Статут, 2012.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 21.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.12.2021) // Российская газета. 1994. 8 декабря. № 238-239.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Вестник Конституционного суда РФ. 2012. № 4.
5. Долинская В. В. О балансе корпоративных интересов // Российская юстиция. 2006. № 2.
6. Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Российский судья. 2013. № 2.
7. Ефремова М. Защита слабой стороны в договорах страхования. Сравнительно-правовой аспект // Хозяйство и право. 2008. № 1.

8. Камышанский В. П. Право собственности: пределы и ограничения. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2000.

9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

10. Курбатов А. Я. Защита прав и законных интересов в условиях модернизации правовой системы России. М.: Юстицинформ, 2013.

11. Никологорская Е. И. Гражданско-правовая характеристика интересов акционеров и акционерного общества и их баланса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

12. Новицкий И. Б. Избранные труды по гражданскому праву. В 2 т. Т. 1. М.: Статут, 2006.

13. Определение Конституционного суда РФ от 12.07.2006 № 303-О // Вестник Конституционного суда РФ. 2007. № 1.

14. Определение Конституционного суда РФ от 23.05.2006 № 145-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.01. 2022).

15. Постановление ЕСПЧ от 02.12.2010 «Дело «Юрий Лобанов (Yuriy Lobanov) против Российской Федерации» (жалоба № 15578/03); Постановление ЕСПЧ от 07.06.2007 «Дело «Смирнов (Smirnov) против Российской Федерации» (жалоба № 71362/01). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.01.2022).

16. Постановление Конституционного суда РФ от 14.05.2012 № 11-П // Российская газета. 2012. 30 мая. № 121.

17. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юрист, 2000.

18. Теория государства и права: учебник / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. М.: Юрайт, 2010.

19. Федеральный закон от 08.03.2015 № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 13 марта. № 52.

20. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственной регистрации недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Российская газета. 2015. 17 июля. № 156.

21. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О защите конкуренции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // Парламентская газета. 2006. 3 августа. № 126-127.

22. Халиулин В. Е. Согласование интересов субъектов права как предпосылка формирования гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.

Глава 5. Влияние пандемии коронавируса на права человека и гражданина в Российской Федерации

Пандемия COVID-19 распространилась на большинство стран мира, явившись одним из основных современных общемировых факторов, которые оказывают значительное влияние на функционирование и результативность национальных органов государственной власти. Следует признать, что все государства в мире в той или иной степени сталкиваются с серьезными проблемами, являющимися следствием пандемии.

Пандемия коронавирусной инфекции оказала влияние не только на политику и экономику нашего государства, затронуты также механизмы реализации основных прав и свобод человека. В условиях борьбы с пандемией представляется необходимым уделить внимание возникшим проблемам реализации прав и свобод человека и гражданина²¹².

Еще в 2020 году директор Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения отметил, что «странам необходимо наращивать свои усилия, стараясь обеспечить оптимальный баланс между защитой здоровья населения, предотвращением экономической и социальной дестабилизации и соблюдением прав человека», и «для органов государственной власти это зачастую связано с принятием трудных решений»²¹³. В этой связи в число основных государственных задач вошли новые, связанные прежде всего с борьбой против эпидемии, сосредоточиванием необходимых для этого ресурсов, их перераспределением между различными регионами и организациями и, наконец, нормализацией ситуации после окончания пандемии. Все это неизбежно по-

²¹² Володина К. С. Проблемы реализации конституционного права граждан на предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность в период пандемии коронавируса (COVID-2019) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 45.

²¹³ ВОЗ объявила о начале пандемии COVID-19 // Официальный сайт Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения. URL: <http://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic> (дата обращения: 04.02.2022).

влекло изменение форм и способов деятельности органов публичной власти, введения целого ряда специальных мер, многие из которых напрямую связаны с ограничением прав человека и гражданина²¹⁴.

В Российской Федерации пандемия, вызванная распространением коронавирусной инфекции «COVID-19», повлекла за собой применение в отношении физических лиц принудительных мер, носящих ограничительный характер, не только затрагивающих права человека, но и напрямую конкурирующих с ними.

Обеспечить эффективность государственного управления в таких кризисных ситуациях призван конституционно-правовой институт чрезвычайного положения, допускается отступление от предусмотренных гарантий некоторых прав человека, что, по сути, часто означает фактическое приостановление их действия. Несмотря на то, что нынешняя пандемия, безусловно, представляет собой чрезвычайную ситуацию, для преодоления которой объективно требуются исключительные меры со стороны государства и его органов, в науке и обществе возникла дискуссия, основным вопросом которой стал вопрос о правомерности таких мер в рамках обычного конституционного правопорядка без введения чрезвычайного положения.

Например, Т. Я. Хабриева указывает, что антипандемические меры затрагивают как индивидуальные, так и коллективные права граждан, включая экономические, политические и социальные, в связи с чем практически во всех странах актуализированы вопросы пределов ограничения прав человека, процедур их установления и контроля за их соблюдением²¹⁵. В условиях пандемии COVID-19 далеко не все страны, которые вводили те или иные ограничения прав человека, формально объявляли чрезвычайное положение. Вместе с тем формальное объявление чрезвычайного положения способствует осознанию серьезности ситуации и мобилизует общество на борьбу с ней. Одновременно с этим государство оказывается вынуждено открыто заявить о том, какие ограничения оно собирается вводить, обосновать действительное

²¹⁴ Дзидзоев Р. М. Права человека и пандемия коронавируса в России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 78.

²¹⁵ Хабриева Т. Я. Управление пандемическим кризисом на основе права: мировой и российский опыт // Журнал российского права. 2021. № 2. С. 7.

наличие чрезвычайной ситуации и необходимость используемых мер (их соразмерность), а также обозначить временные рамки данного режима. Существенным преимуществом введения чрезвычайного положения является то, что ограничения прав человека, установленные в этот период, не будут распространяться на обычные условия. Они оказываются оправданы именно своим временным характером, нацеленностью на нормализацию ситуации и возвращением к обычному порядку реализации прав и свобод²¹⁶.

Конституция РФ предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в определенных законом случаях. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, Конституция устанавливает два юридических условия ограничения прав и свобод: процессуальное – ограничения устанавливаются только федеральным законом и материальное – ограничения возможны только в конституционно значимых целях. Кроме того, закрепление ограничений прав и свобод личности именно в федеральном законе должно гарантировать ясность, четкость, определенность, единообразие в понимании, общеизвестность, стабильность действующих ограничений²¹⁷.

Ограничение прав человека не следует смешивать с их нарушением как самостоятельным правовым состоянием. Ограничение прав всегда производится нормативными правовыми актами, в то время как нарушение прав осуществляется посредством административных действий. При этом сохраняющаяся при пандемии система сдержек и противовесов, обеспечивая управление обществом, государством и соблюдение определенной демократично-

²¹⁶ Варламова Н. В. Пандемия COVID-19 как вызов конституционному правопорядку // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6. С. 46.

²¹⁷ Подмарев А. А. Федеральный закон как приоритетная форма закрепления ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Серия «Экономика. Управление. Право». 2019. Т. 19, № 4. С. 449.

сти, одновременно порождает разнообразие ограничительных мер, что затрудняет контроль за их оправданностью.

Конституция допускает также ограничение прав и свобод в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 1 ст. 56 Конституции РФ). По существу, это детализация ч. 3 ст. 55 Конституции с той разницей, что вместо федерального закона упоминается федеральный конституционный закон, что сути не меняет.

В случае же признания допустимости специальных ограничений при отсутствии чрезвычайного положения, но с учетом особых обстоятельств, обусловленных пандемией, «исключительность и значимость» подобных решений не вполне очевидна и они могут постепенно стать приемлемыми в повседневных условиях. Официальное же объявление чрезвычайного положения гарантирует, что исключительные полномочия будут использоваться государством только в данной ситуации; это устраняет необходимость приспособления к чрезвычайной ситуации обычного правового регулирования, модификация которого (отдельные ее элементы) могла бы сохраниться и после преодоления чрезвычайного положения.

Конституционная формула чрезвычайного положения раскрывается в Федеральном конституционном законе 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», который определяет чрезвычайное положение как вводимый в соответствии с Конституцией РФ и самим Законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные Законом о чрезвычайном положении отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Основанием для введения чрезвычайного положения могут служить, в частности, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий,

опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Пандемия в России, инициированная распространением коронавируса, практически сразу повлекла за собой принятие и применение ряда ограничительных мер со стороны государства, влияющих на состояние правового положения человека и гражданина.

Создание общегосударственной системы мероприятий и институтов противодействия распространению коронавирусной инфекции началось в Российской Федерации с того, что в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих²¹⁸, были внесены соответствующие дополнения, создан Координационный совет при Правительстве Российской Федерации²¹⁹ и рабочая группа Государственного совета Российской Федерации²²⁰, определен перечень первоочередных действий по обеспечению устойчивого развития экономики²²¹ и объявления нерабочих дней с сохранением за работниками заработной платы²²².

²¹⁸ Постановление Правительства РФ от 31.01.2020 № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 674.

²¹⁹ Постановление Правительства РФ от 14.03.2020 № 285 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» (ред. от 27.03.2020) // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1781.

²²⁰ Распоряжение Президента РФ от 15.03.2020 № 73-рп «О рабочей группе Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1537.

²²¹ План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (утв. Правительством РФ 17.03.2020). URL: <http://static.government.ru/media/files/vBHd4YRxpULCaUNNTFLVpPSZbMCIA2Zq.pdf> (дата обращения: 10.01.2022).

²²² Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // СЗ РФ. 2020. № 13. Ст. 1898.

Однако наиболее значимые изменения в обычную жизнь общества, внесло введение системы ограничений и запретов, решения о которых были в дальнейшем приняты органами государственной власти Российской Федерации, закрепленных законодательно и оказавших значительное влияние на условия реализации конституционных прав человека и гражданина.

Первым подобным нормативно-правовым актом стало распоряжение Правительства РФ от 16.03.2020 № 635-р о временном ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства²²³. В научной литературе отмечается, что пандемии повлекла за собой активное применение ограничений прав человека, включая ограничение права на свободное передвижение, как на местном, так и на международном уровнях, а государства – участники Всемирной организации здравоохранения взяли на себя ответственность за защиту своей территории от трансграничных инфекций²²⁴.

Принятие мер ограничительного порядка в связи с пандемией предусматривалось и Указом Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»²²⁵. На основании данного указа главам субъектов Российской Федерации, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции в субъекте Российской Федерации, вменялось действовать в рамках режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Они получили полномочия приостанавливать деятельность отдельных организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, определять особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств.

²²³ Распоряжение Правительства РФ от 16.03.2020 № 635-р (ред. от 14.10.2020) // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1825.

²²⁴ Илесанми М. А. Пандемии и проблема ограничения прав человека // Юрист. 2018. № 8. С. 59–65.

²²⁵ Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2082.

В целях реализации президентского Указа субъекты Российской Федерации в своем большинстве вводили режим повышенной готовности, устанавливая свои меры ограничительного порядка.

Так, Постановлением губернатора Самарской области от 16.03.2020 № 39 «О введении режима повышенной готовности в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV»²²⁶ предусматривалось временное ограничение на территории области театрално-зрелищных, культурно-просветительских, зрелищно-развлекательных, спортивных и других массовых мероприятий с числом участников более 1000 человек. Гражданам, посещавшим территории, где зарегистрированы случаи новой коронавирусной инфекции, нужно было сообщать о своем возвращении в Российскую Федерацию, месте, датах пребывания на указанных территориях, контактную информацию на горячую линию по коронавирусу.

Издание данного Указа Президента РФ основывалось на положениях ст. 80 Конституции РФ²²⁷, наделяющей его статусом главы государства, гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина и полномочиями по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства. Издание Указа базировалось также и на положениях ст. 8 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ, предусматривающей, что Президент РФ принимает «иные решения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»²²⁸.

²²⁶ Постановление губернатора Самарской области от 16.03.2020 № 39 «О введении режима повышенной готовности в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV». URL: <https://pravo.samregion.ru/postanovleniya-gubernatora/postanovlenie-gubernatora-samarskoj-oblasti-ot-16-03-2020-n39-o-vvedenii-rezhima-povyshennoj-gotovnosti-v-svyazi-s-ugrozoj-rasprostraneniya-novoj-koronavirusnoj-infekczii-vyzvannoj-2019/> (дата обращения: 01.03.2022).

²²⁷ Конституция Российской Федерации: официальный текст с поправками от 14.03.2020. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210060013> (дата обращения: 15.03.2022).

²²⁸ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 23.06.2020) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

Принятие ограничительных мер преимущественно субъектами Федерации соответствовало их конституционному ведению, включающему совместно с Российской Федерацией осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацию их последствий (п. «з» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Такой порядок выдержал проверку Конституционным судом РФ, который в этой связи указал, что, подтвердив право органов государственной власти субъектов Российской Федерации принимать конкретные меры, направленные на борьбу с пандемией (в том числе устанавливать правила поведения граждан в условиях режима повышенной готовности), ограничивающие, в частности, передвижение лиц и транспортных средств, федеральный законодатель вправе был полагать, что определение таких мер в условиях пандемии, неравномерно протекающей в разных регионах страны, гораздо эффективнее может осуществляться на уровне субъектов Российской Федерации. В свою очередь органы власти субъектов Российской Федерации, участвуя в рамках единой государственной политики в данных отношениях, были вправе предусмотреть адекватные способы эффективного решения возложенных на них задач с учетом территориального и временного характера их действия, не допуская при этом несоразмерного ограничения конституционных прав и свобод граждан²²⁹.

В соответствии с правовой позицией Конституционного суда РФ, Президент РФ как глава государства несет ответственность за согласованное функционирование органов государственной власти и «в силу своего конституционного статуса обязан издавать обеспечивающие исполнение Конституции Российской Федера-

²²⁹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 Постановления губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» // СЗ РФ. 2021. № 1 (часть II). Ст. 289.

ции и законов правовые акты... во всех случаях, когда отсутствуют иные предназначенные для этого механизмы»²³⁰.

Однако следует учитывать, что в данном случае федеральное законодательство содержит подробное регулирование полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и оснований для применения «скрытых полномочий» Президента РФ не усматривается. Кроме того, в Указе Президента РФ № 239 содержатся указания на ограничение отдельных конституционных прав человека и гражданина (право на свободу передвижения, право на осуществление предпринимательской деятельности), а подобные ограничения не могут быть введены указом Президента РФ при отсутствии прямого указания на соответствующие его полномочия в федеральном законе. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом, и данное положение «не подлежит расширительному толкованию»²³¹.

Следует согласиться с мнением Е. Н. Дорошенко о том, что выбор режима повышенной готовности в качестве правового механизма реализации дополнительных обязанностей и ограничений прав человека в условиях противодействия распространению инфекции не представляется очевидным, поскольку режим повы-

²³⁰ Постановление Конституционного суда РФ от 01.12.1999 № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

²³¹ Постановление Конституционного суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

шенной готовности означает только подготовку к возможной чрезвычайной ситуации²³².

Таким образом, правовые акты высших должностных лиц субъектов РФ, а также законы субъектов РФ в области противодействия распространению новой коронавирусной инфекции, предусматривающие ограничения прав и свобод человека и гражданина, могут быть изданы только на основании полномочий, предусмотренных федеральным законом. Мероприятия по борьбе с распространением инфекции COVID-19 основываются в Российской Федерации на различных отраслях законодательства; однако большинство ограничительных мер принимаются в рамках законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Именно поэтому в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» 1 апреля 2020 г. были внесены поправки, продиктованные изменением общественных отношений, вызванным распространением коронавирусной инфекции²³³.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций дополнительно было отнесено:

– установление обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации;

– с учетом особенностей чрезвычайной ситуации на территории субъекта Российской Федерации или угрозы ее возникновения во исполнение правил поведения, установленных в соответствии с актами Правительства РФ, установление дополнительных, обязательных для исполнения гражданами и организациями пра-

²³² Дорошенко Е. Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12. С. 52.

²³³ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2028.

вил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Использование режима повышенной опасности для введения системы ограничительных мер, адресованных гражданам и организациям, в научной литературе уже было названо «эмпирическим», т. к. их апробация проходила в условиях отсутствия надлежащей правовой базы. Отмечалось также, что в рамках борьбы с коронавирусной инфекцией на территории России не вводились особые правовые режимы (чрезвычайного положения, карантина, чрезвычайной ситуации), а использовались положения о повышенной готовности к самоизоляции, содержание которых фактически не регулировалось действующим законодательством²³⁴.

Также в литературе обращается внимание на то, что право на установление органами государственной власти субъектов Федерации обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности было предусмотрено уже после начала пандемии коронавирусной инфекции в целях оперативной адаптации законодательства к реализованной модели ограничительных мер²³⁵.

Административные меры по профилактике коронавирусной инфекции были введены в формате режима повышенной готовности в регионах с массовым распространением заболевания; затем аналогичные меры были оперативно приняты и в других субъектах РФ. Основной характеристикой данных мер стало применение ограничений реализации прав и свобод граждан: запреты на проведение массовых мероприятий, ограничения на перемещение вне места жительства и др.²³⁶ Это обстоятельство объясняется тем, что пандемия коронавируса носила достаточно непредсказуемый характер, что затрудняло ее прогнозирование.

²³⁴ См.: Капитонова Е. А. Ограничения прав и свобод граждан в условиях новых видов особых правовых режимов // Гражданин и право. 2020. № 10. С. 13–18.

²³⁵ Астафичев П. А. Проблемы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии COVID-19 // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 1. С. 52.

²³⁶ См.: Федотова Ю. Г. Реализация мер административно-публичного обеспечения социальной защиты граждан в условиях режима повышенной готовности // Социальное и пенсионное право. 2020. № 3. С. 3–7.

Следующим этапом стало утверждение Правительством РФ единообразных правил для граждан и организаций в условиях такого режима.

Что же касается непосредственного указания в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» вводимых в рамках режима повышенной готовности ограничений прав и свобод граждан, то речь идет только об ограничении доступа людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации (подп. «а» п. 10 ст. 4.1), и о приостановлении деятельности организаций, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации (подп. «г» п. 10 ст. 4.1). Однако подпункт «г» может быть применен только в рамках режима чрезвычайной ситуации, т. к. зона чрезвычайной ситуации – это территория, на которой уже сложилась чрезвычайная ситуация (а режим повышенной опасности предполагает лишь угрозу возникновения чрезвычайной ситуации).

Некоторые авторы полагают, что принятые государственными органами принудительные меры по борьбе с пандемией с позиций юридических представляли собой ограничения прав и свобод человека и гражданина. А. Ф. Пьянкова, например, пишет, что в условиях пандемии коронавируса происходит ограничение прав граждан. Прежде всего ограничиваются права на свободу передвижения (ст. 27 Конституции РФ) и на занятие предпринимательской деятельностью (ст. 34), в какой-то степени – свободу труда (ст. 37)²³⁷. В. А. Винокуров полагает, что решениями высших должностных лиц или высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, наряду с введением режима повышенной готовности, устанавливаются ограничения отдельных конституционных прав и свобод, таких как право свободно передвигаться; право собираться мирно, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирова-

²³⁷ Пьянкова А. Ф. Правовые основания введения в регионах России мер, препятствующих распространению новой коронавирусной инфекции // Закон. 2020. № 5. С. 55.

ние; право обращаться лично в государственные органы и органы местного самоуправления; право на труд; право на образование²³⁸.

Существенные ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии коронавирусной инфекции были введены правовыми актами субъектов РФ в условиях явного дефицита соответствующих положений федерального законодательства.

Однако ограничительные меры, принятые субъектами Федерации в режиме повышенной готовности, отнюдь не тождественны ограничению прав и свобод человека и гражданина в юридическом смысле – как намеренному и направленному созданию условий, препятствующих их реализации.

Эти ограничительные меры на самом деле представляют собой скорее меры безопасности, носящие вынужденный и неотложный характер, совершенно неизбежные при пандемии.

Законодательство называет их ограничительными мерами, а не ограничениями прав и свобод, что справедливо.

Без применения этих ограничительных мер под угрозой оказалась бы жизнь самих людей, представляющая наивысшую юридическую ценность. Речь шла об обеспечении права на жизнь как минимальном условии личной свободы и безопасности. Возникает закономерный вопрос о соответствии таких правовых актов положениям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

В соответствии с правовыми позициями Конституционного суда РФ, ограничение федеральным законом прав граждан допустимо лишь при условии, что такие ограничения обоснованны, преследуют конституционно значимые цели и соразмерны им²³⁹; ограничения должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерны конституционно значимым целям защиты соответст-

²³⁸ Винокуров В. А. Проблемы ограничения прав и свобод человека и гражданина в России в условиях чрезвычайной ситуации, вызванной новой коронавирусной инфекцией (COVID-19) // Теория государства и права. 2020. № 3.

²³⁹ Постановление Конституционного суда РФ от 25.04.2000 № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2102.

вующих прав и законных интересов и основываться на законе²⁴⁰; государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату²⁴¹.

Очевидно, что указанные условия ограничения прав и свобод человека и гражданина не могут быть выполнены при наличии в федеральном законе только бланкетных норм, отдающих решение вопросов об объеме и о конкретном содержании ограничений на усмотрение органов исполнительной власти; соответствующими полномочиями статья 55 Конституции наделяет только федерального законодателя. Проблема возникновения различных ограничений прав и свобод на уровне субъекта РФ обсуждается в научной литературе в рамках оценки региональной законодательной практики – как вопрос о допустимых пределах ограничения субъективных прав региональным законом, но не актом органов исполнительной власти²⁴².

Никто с достоверностью не мог предсказать развитие коронавирусной инфекции, способной повлечь массовую гибель населения, что вызывало необходимость принятия экстренных мер ограничительного свойства.

Не следует абсолютизировать конституционные положения о неприкосновенности прав и свобод, которые на практике повсеместно подвергаются формальным ограничениям ввиду крайних и непредвиденных обстоятельств.

²⁴⁰ Постановление Конституционного суда РФ от 06.06.2000 № 9-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Тверская прядильная фабрика» // СЗ РФ. 2000. № 24. Ст. 2658.

²⁴¹ Постановление Конституционного суда РФ от 18.02.2000 № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана» // СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.

²⁴² См.: Черепанов В. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 46–51.

Если бы в каждом подобном случае вводилось чрезвычайное положение, которое требует издания указа Президента РФ и согласия Совета Федерации Федерального собрания, страна перманентно пребывала бы в режиме чрезвычайного положения, который считается исключительным. Введение чрезвычайного положения, учитывая протяженность процедуры, вызвало бы неоправданную потерю времени, необходимого для борьбы с пандемией. Справедливо указывается, что даже при отсутствии вопросов, связанных с необходимостью защиты основ конституционного строя, только для решения ситуаций, возникших в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, необходимо пройти довольно затратную (в первую очередь по времени) процедуру, что, конечно, негативно отразится на ликвидации последствий стихийных бедствий²⁴³.

Но даже если допустить, что принятые субъектами Федерации принудительные меры по борьбе с пандемией ограничивали права и свободы человека и гражданина, то и в этом случае они имели юридическое обоснование, укладываясь в формулу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким федеральным законом в данном случае выступает Закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», допускающий применение ограничительных мер в отношении граждан в целях защиты здоровья людей.

Предусматривая полномочие по установлению органами государственной власти субъектов РФ обязательных для исполнения гражданами РФ и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности, Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» не определяет ни основания, ни пределы,

²⁴³ Винокуров В. А., Немченко С. Б., Шафигулин К. В. Об особом правовом режиме чрезвычайной ситуации // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 4. С. 107.

ни содержание возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина (кроме ограничения доступа людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации). Содержание этих правил поведения, определенное в Постановлении Правительства РФ от 02.04.2020 № 417²⁴⁴, также не предусматривает системных ограничений прав и свобод граждан по сравнению с «обычным» объемом возможностей по их реализации и не выходит в этой части за рамки положений, предусмотренных федеральным законом²⁴⁵. В этой связи справедливо отмечается, что стихийное формирование правовой базы для противодействия пандемии повлекло за собой «опережение принятия неправовых актов над правовыми, подзаконных актов над законными и регионального законодательства над общефедеральным» и порядок реализации отдельных конституционных прав граждан был предусмотрен подзаконными актами²⁴⁶.

На конец марта 2022 года в России наблюдается позитивная эпидемиологическая ситуация. Об этом заявил РИА Новости доцент кафедры инфекционных болезней Российского университета дружбы народов Сергей Вознесенский. При этом, по его словам, такая ситуация не означает, что с наступлением нового сезона ОРВИ в период осени – зимы «не будут введены какие-то ограничительные мероприятия заново»²⁴⁷. В то же время смертность от

²⁴⁴ Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2274.

²⁴⁵ В Постановлении Правительства РФ от 02.04.2020 № 417, в частности, предусмотрены: запрет заходить за ограждение, обозначающее опасную зону; требование иметь при себе документ, удостоверяющий личность гражданина; запрет распространять заведомо недостоверную информацию об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайной ситуации.

²⁴⁶ См.: Федотова Ю. Г. Реализация мер административно-публичного обеспечения социальной защиты граждан в условиях режима повышенной готовности // Социальное и пенсионное право. 2020. № 3. С. 3–7.

²⁴⁷ Инфекционист Вознесенский допустил возврат коронавирусных ограничений / ИА REGNUM. 30 марта 2022. URL: https://regnum.ru/turbopages/regnum.ru/s/news/3549049.html?publisher_logo_url=https%3A%2F%2Favatars.mds.yandex.net%2Fget-turbo%2F2044659%2F2a000016ed1b8b8a3400c72c6618f0e5985%2Fsvg&p

COVID-19 в мире за последнюю неделю марта 2022 года выросла на 43 процента. Об этом пишет ТАСС со ссылкой на свежие данные Всемирной организации здравоохранения. За минувшие 7 дней коронавирусом заразились более 10 миллионов человек, а 45 тысяч скончались. При этом число случаев заражения сократилось на 14 процентов. На страны Европы приходится почти половина (49 процентов) всех новых случаев инфицирования в мире. Но заболеваемость там снизилась на 4 процента²⁴⁸.

Представляется, что на этом фоне формирование правовой базы для противодействия пандемии продолжится, так же как и применение ограничительных мер.

Список литературы

1. Астафичев П. А. Проблемы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии COVID-19 // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 1. С. 52.

2. Варламова Н. В. Пандемия COVID-19 как вызов конституционному правопорядку // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6.

3. Винокуров В. А. Проблемы ограничения прав и свобод человека и гражданина в России в условиях чрезвычайной ситуации, вызванной новой коронавирусной инфекцией (COVID-19) // Теория государства и права. 2020. № 3.

4. Винокуров В. А., Немченко С. Б., Шафигулин К. В. Об особом правовом режиме чрезвычайной ситуации // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 4.

5. ВОЗ объявила о начале пандемии COVID-19 // Официальный сайт Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения. URL: [http://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-](http://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19)

[romo=navbar&utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com&utm_campaign=dbr](#) (дата обращения: 30.03.2022).

²⁴⁸ Смертность от COVID-19 в мире за неделю выросла на 43 процента // Российская газета RG.RU 30.03.2022 05:40 // [https://rg.ru/2022/03/30/smertnost-ot-covid-19-v-mire-za-nedeliu-vyrosla-na-43-](https://rg.ru/2022/03/30/smertnost-ot-covid-19-v-mire-za-nedeliu-vyrosla-na-43-procenta.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com&utm_campaign=dbr)

[procenta.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com&utm_campaign=dbr](#) (дата обращения: 30.03.2022).

[19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic](#)

(дата обращения: 04.02.2022).

6. Володина К. С. Проблемы реализации конституционного права граждан на предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность в период пандемии коронавируса (COVID-2019) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2.

7. Дзидзоев Р. М. Права человека и пандемия коронавируса в России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 78–84.

8. Дорошенко Е. Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12.

9. Илесанми М. А. Пандемии и проблема ограничения прав человека // Юрист. 2018. № 8. С. 59–65.

10. Инфекционист Вознесенский допустил возврат коронавирусных ограничений / ИА REGNUM. 30 марта 2022. URL: [https://regnum-ru.turbopages.org/regnum.ru/s/news/3549049.html?publisher_logo_url=https%3A%2F%2Favatars.mds.yandex.net%2Fget-turbo%2F2044659%2F2a0000016ed1b8b8a3400c72c6618f0e5985%2Fsvg&promo=navbar&utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com&utm_campaign=dbr](https://regnum.ru/turbopages.org/regnum.ru/s/news/3549049.html?publisher_logo_url=https%3A%2F%2Favatars.mds.yandex.net%2Fget-turbo%2F2044659%2F2a0000016ed1b8b8a3400c72c6618f0e5985%2Fsvg&promo=navbar&utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com&utm_campaign=dbr) (дата обращения: 30.03.2022).

11. Капитонова Е. А. Ограничения прав и свобод граждан в условиях новых видов особых правовых режимов // Гражданин и право. 2020. № 10. С. 13–18.

12. Ключников А. Ю. Реализация базовых международных стандартов защиты прав человека и основных свобод в условиях пандемии COVID-19 // Адвокатская практика. 2021. № 5.

13. Конституция Российской Федерации: официальный текст с поправками от 14.03.2020. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210060013>

(дата обращения: 15.03.2022).

14. План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (утв. Правительством РФ 17.03.2020). URL:

<http://static.government.ru/media/files/vBHd4YRxpULCaUNNTFLVpPSZbMCIA2Zq.pdf> (дата обращения: 10.01.2022).

15. Подмарев А. А. Федеральный закон как приоритетная форма закрепления ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Серия «Экономика. Управление. Право». 2019. Т. 19, № 4. С. 449.

16. Постановление губернатора Самарской области от 16.03.2020 № 39 «О введении режима повышенной готовности в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV». URL: <https://pravo.samregion.ru/postanovleniya-gubernatora/postanovlenie-gubernatora-samarskoj-oblasti-ot-16-03-2020-n39-o-vvedenii-rezhima-povyshennoj-gotovnosti-v-svyazi-s-ugrozoi-rasprostraneniya-novoj-koronavirusnoj-infekczii-vyzvannoj-2019/> (дата обращения: 01.03.2022).

17. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 Постановления губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» // СЗ РФ. 2021. № 1 (часть II). Ст. 289.

18. Постановление Конституционного суда РФ от 01.12.1999 № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

19. Постановление Конституционного суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на

постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

20. Постановление Конституционного суда РФ от 06.06.2000 № 9-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Тверская прядильная фабрика» // СЗ РФ. 2000. № 24. Ст. 2658.

21. Постановление Конституционного суда РФ от 18.02.2000 № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана» // СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.

22. Постановление Конституционного суда РФ от 25.04.2000 № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2102.

23. Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2274.

24. Постановление Правительства РФ от 14.03.2020 № 285 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» (ред. от 27.03.2020) // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1781.

25. Постановление Правительства РФ от 31.01.2020 № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 674.

26. Пьянкова А. Ф. Правовые основания введения в регионах России мер, препятствующих распространению новой коронавирусной инфекции // Закон. 2020. № 5. С. 55.

27. Распоряжение Правительства РФ от 16.03.2020 № 635-р (ред. от 14.10.2020) // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1825.

28. Распоряжение Президента РФ от 15.03.2020 № 73-рп «О рабочей группе Государственного совета Российской Федера-

ции по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV» // СЗ РФ. 2020. № 11. От. 1537.

29. Смертность от COVID-19 в мире за неделю выросла на 43 процента // Российская газета RG.RU 30.03.2022 05:40. URL: https://rg.ru/2022/03/30/smernost-ot-covid-19-v-mire-za-nedeliu-vyrosla-na-43-procenta.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com&utm_campaign=dbr (дата обращения: 30.03.2022).

30. Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2082.

31. Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // СЗ РФ. 2020. № 13. Ст. 1898.

32. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2028.

33. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 23.06.2020) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

34. Федотова Ю. Г. Реализация мер административно-публичного обеспечения социальной защиты граждан в условиях режима повышенной готовности // Социальное и пенсионное право. 2020. № 3. С. 3–7.

35. Хабриева Т. Я. Управление пандемическим кризисом на основе права: мировой и российский опыт // Журнал российского права. 2021. № 2. С. 7.

36. Черепанов В. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 46–51.

Глава 6. Ограничение права на свободный выезд за пределы Российской Федерации в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)

В 2020 году мир столкнулся с беспрецедентной ситуацией активного распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19. 30 января 2020 года по решению Всемирной организации здравоохранения эпидемиологической ситуации, вызванной вспышкой коронавирусной инфекции, присвоен уровень международной опасности, объявлена чрезвычайная ситуация международного значения²⁴⁹, а 11 марта 2020 года Всемирной организацией здравоохранения было объявлено о начале пандемии коронавируса COVID-19²⁵⁰. Вслед за этим мировое сообщество начало обсуждать и активно внедрять в практику различные варианты ограничительных мер с целью предотвращения распространения заболевания. Во многих государствах были реализованы комплексы мероприятий, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), в частности меры по ограничению передвижения населения. С этого момента в обществе начались острые дискуссии на предмет конституционности и правомерности подобных мер. Как отмечает Т. Я. Хабриева, антипандемические меры затрагивают как индивидуальные, так и коллективные права граждан, включая экономические, политические и социальные, в связи с чем практически

²⁴⁹ Заявление по итогам второго совещания Комитета по чрезвычайной ситуации в соответствии с Международными медико-санитарными правилами, в связи со вспышкой заболевания, вызванного новым коронавирусом 2019 г. (nCoV): пресс-релиз. URL: [https://www.who.int/ru/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/ru/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (дата обращения: 05.02.2022).

²⁵⁰ Вступительное слово Генерального директора на пресс брифинге по COVID-19 11 марта 2020 г. URL: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (дата обращения: 05.02.2022).

во всех странах актуализированы вопросы пределов ограничения прав человека, процедур их установления и контроля за их соблюдением²⁵¹.

Характеризуя основные права и свободы человека как неотчуждаемые Конституция РФ подчеркивает невозможность и недопустимость их произвольного ограничения. Так, в ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации определяются основные права и свободы человека как неотчуждаемые и принадлежащие каждому от рождения. Нельзя произвольно, не опираясь на закон, лишить человека его прав и свобод. Однако в процессе реализации прав и свобод интересы отдельных индивидов могут столкнуться с иными общественными и государственными интересами.

Значимость института ограничения прав и свобод человека и гражданина отмечаются профессором В. М. Барановым. Так, им делаются выводы о том, что: а) «реальное ограничение свободы и независимости личности выступает критерием конституционности, свидетельством возвышения истинного права над не всегда совершенными законами»; б) проблемы ограничения прав человека обостряются на переходных этапах общественного развития, что напрямую касается и России²⁵². Таким образом, необходим компромисс при определении пределов распространения прав и свобод между отдельными личностями в обществе, личностью и государством, государством и обществом. Как отмечает М. В. Баглай, «нахождение баланса власти и свободы составляет главный смысл конституционного права»²⁵³.

Ограничение прав и свобод человека и гражданина является межотраслевым институтом права и исследуется в различных аспектах. Особое звучание понятие ограничения прав и свобод человека и гражданина приобретает в науке конституционного права, поскольку является базовым для построения всего правоограничительного законодательства.

²⁵¹ Хабриева Т. Я. Управление пандемическим кризисом на основе права: мировой и российский опыт // Журнал российского права. 2021. № 2. С. 7.

²⁵² Баранов В. М. К теории ограничения прав человека (вместо введения) // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Н. Новгород, 1998. Ч. I. С. 3–4.

²⁵³ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для юрид. вузов. М.: Норма-ИНФРА-М, 1998. С. 752.

Обратим внимание на лексическое значение слова «ограничение». Ограничение – грань, предел, рубеж, удержание в известных рамках, границах; правило, ограничивающее какие-либо права, действия; стеснение определенными условиями; лимитирование сферы деятельности; сужение возможностей и т. п.²⁵⁴ Словарь русского языка составителя С. И. Ожегова определяет понятие «ограничение» как «правило, ограничивающие какие-нибудь права, действия»²⁵⁵.

В настоящее время, по мнению С. В. Пчелинцева, вопрос об ограничениях прав и свобод человека и гражданина, бесспорно, один из сложных и дискуссионных вопросов в юридической науке²⁵⁶. Это обусловлено тем, что разработка научно обоснованной теории ограничения прав и свобод человека и гражданина в демократическом правовом государстве необходима для предотвращения возможности возникновения антигуманистических теоретических подходов и практики возникновения режимов, умаляющих или даже отменяющих права индивида.

Переходя к анализу понятия «ограничение прав», уместно отметить, что проблему ограничения прав и свобод граждан затрагивали в своих работах многие исследователи, такие как С. С. Алексеев, А. В. Малько, Б. С. Эбзеев, А. А. Подмарев, М. М. Утяшев и др. Однако до сих пор нет общего мнения относительно единообразной и оптимальной трактовки определения ограничения прав и свобод.

Так, С. С. Алексеев считает, что «ограничения – это вопрос... об объеме регулирования, о границах имеющихся у лиц прав, которые характеризуют результат юридического регулирования. Достигается же этот результат... путем сужения дозволений, новых запрещений, дополнительных позитивных обязанностей»²⁵⁷.

²⁵⁴ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1955. С. 232.

²⁵⁵ 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., дополненное. М.: Азбуковник, 1999. С. 634.

²⁵⁶ Пчелинцев С. В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. Москва: Норма, 2006. С. 214.

²⁵⁷ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. С. 105.

А. В. Малько, исследуя проблему правовых ограничений, даёт ей следующее определение: «правовое сдерживание противозаконного деяния, создающего условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите, как исключения определенных возможностей в деятельности лиц». При этом, как отмечает ученый, конституционные ограничения выступают специфическим индикатором, позволяющим определить степень свободы и защищенности личности. Они во многом приближены к теоретическим конструкциям, конкретизируемых впоследствии в отраслевых законах²⁵⁸.

М. М. Утяшев, анализируя категорию «ограничение прав человека» сквозь призму функционального подхода, рассматривает её как легитимную деятельность государства, направленную на выполнение ее охранительной функции по введению определенных границ в осуществление прав и свобод²⁵⁹.

Б. С. Эбзеев дает определение ограничений прав в собственно конституционно-правовом смысле как «допускаемые Конституцией и установленные федеральным законом изъятия из конституционного статуса человека и гражданина» и помимо этого, как «изъятие из круга правомочий, составляющих нормативное содержание основных прав и свобод»²⁶⁰.

М. Г. Маковецкая предлагает под правовыми ограничениями понимать законодательно установленные механизмы правового регулирования дозволенного поведения субъектов правоотношений в сфере возможности реализации ими установленных и гарантированных законодательством прав, свобод и полномочий²⁶¹.

А. А. Подмарев предлагает следующую трактовку понятия: «ограничение права (свободы)» в широком смысле – это «установленные законодательством пределы (границы) реализации (осуществления) человеком (гражданином) прав (свобод), выра-

²⁵⁸ Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве: [монография] / Саратов. фил. Ин-та государства и права Рос. акад. наук. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 86.

²⁵⁹ Утяшев М. М. К вопросу об ограничении прав человека // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 1. С. 113–114.

²⁶⁰ Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2008. С. 256.

²⁶¹ См.: Маковецкая М. Г. Пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан в России: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015.

жающиеся в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности, существование которых детерминировано (предопределено) необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, и назначением которых является обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства»²⁶². Эта точка зрения поддерживается и другими исследователями.

С точки зрения С. С. Холохоева, «ограничение прав и свобод – это основанные на нормах права общие пределы ограничения прав и свобод человека и гражданина, установленные в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, т. е. соблюдения необходимого баланса прав и свобод отдельного человека (гражданина) с правами и свободами других членов общества, интересами общества и государства»²⁶³. При этом ограничение прав может быть непосредственно связано как с обеспечением безопасности государства (территория, где введено чрезвычайное или военное положение), так и с защитой здоровья, прав и законных интересов других лиц (экологическое бедствие, опасность распространения инфекционных и иных заболеваний и отравления людей), если это отвечает конституционным требованиям.

Позиция о том, что ограничения служат способом установления баланса между интересами общества, личности и государства, объединяет многих авторов. Так, ограничение рассматривается в виде «такого ограничения, которое устанавливается законом, имеет как постоянный, так и временный характер, отвечает принципам справедливости, соразмерности, законности, обусловлено объективными причинами, целью его является установление баланса интересов индивидуумов и общества в целом»²⁶⁴.

²⁶² См.: Подмарев А. А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

²⁶³ См.: Холохоев С. С. Ограничения политических прав и свобод граждан РФ при чрезвычайном положении, введенном вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.

²⁶⁴ Горшкова С. А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство: [монография] / Независимый ин-т междунар. права, Центр исслед. гос. ун-та Высш. шк. экономики. М.: НИМП, 2001. С. 213.

На нормативном уровне данная задача решается посредством введения в текст российской Конституции и федерального законодательства термина «ограничение». В частности, в Конституции Российской Федерации прямое упоминание рассматриваемого термина имеет место в ст. 19, 23, 55, 56, 74, 79 и 133. Кроме того, фактически об ограничениях идет речь и в других конституционных положениях (ст. 13, 20, 22, 24, 25, 29 и 31).

На сегодняшний день ограничения прав и свобод содержатся во многих международно-правовых актах, посвященных правам и свободам человека и гражданина. Однако в данных документах отсутствует единое толкование понятия «ограничения права». Так, во Всеобщей декларации прав человека²⁶⁵ (п. 2. ст. 29), Пакте об экономических, социальных и культурных правах²⁶⁶ (ст. 4), Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ²⁶⁷ (ст. 4) используется термин «ограничения», в Пакте о гражданских и политических правах²⁶⁸ (ст. 4) – термин «отступление государств от своих обязательств», в Американской конвенции о правах человека²⁶⁹ (ст. 27) – термин «приостановление гарантий», а в Европейской конвенции о защите

²⁶⁵ Всеобщая декларация прав человека (принята на III сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217А от 10.12.1948 г.) // Российская газета. 1995. № 7.

²⁶⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят резолюцией 2200А Генеральной Ассамблеи от 16.12.1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17(1831). Ст. 291.

²⁶⁷ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (вместе с Заявлением председателя по вопросу о доступе неправительственных организаций и средств массовой информации на Совещания Конференции по человеческому измерению) (подписан в г. Копенгагене 29.06.1990). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=InT&n=16077> (дата обращения: 05.02.2022).

²⁶⁸ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного суда РФ. 1994. № 12.

²⁶⁹ Американская конвенция о правах человека (Заключена в г. Сан-Хосе 22.11.1969) // Международные акты о правах человека: сборник документов. Изд. 2-е. М.: Норма: ИНФРА-М, 2002. С. 867–886.

прав человека и основных свобод²⁷⁰ используется два термина – «ограничения» (ст. 8–11, 18) и «отступление от своих обязательств» (ст. 15).

Принципиально новыми положениями, затрагивающими вопросы ограничения прав человека, можно считать международные акты, принятые в период активного распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19. При этом указанные акты скорее констатируют возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина, при этом закрепляя принципы, которыми следует руководствоваться государствам при принятии любых ограничительных мер.

Руководство «Чрезвычайные меры и COVID-19»²⁷¹, изданное Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека 27 апреля 2020 года, закрепляет, что некоторые права, в том числе на свободу передвижения, могут быть ограничены с целью защиты здоровья населения даже без введения чрезвычайного положения. При этом такие ограничения должны соответствовать следующим условиям: законность, необходимость, соразмерность и отсутствие дискриминации. Кроме того, ограничения должны быть интерпретированы исключительно в отношении и в пользу права, к которому они относятся, запрещается произвол в части введения ограничений прав и свобод.

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 74/306 от 11 сентября 2020 года «Всеобъемлющие и скоординированные меры реагирования на пандемию коронавирусного заболевания (COVID-19)»²⁷² признавалась «главная ответственность прави-

²⁷⁰ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3. 2001.

²⁷¹ Чрезвычайные меры и COVID-19: руководство. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19_ru.pdf (дата обращения: 05.02.2022).

²⁷² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 74/306 от 11 сентября 2020 года «Всеобъемлющие и скоординированные меры реагирования на пандемию коронавирусного заболевания (COVID-19)». URL:

тельств за принятие и осуществление мер реагирования в связи с пандемией COVID-19, отражающих специфику их национальных условий, и то, что чрезвычайные меры, политика и стратегии, принятые странами для устранения и смягчения последствий COVID-19, должны быть целенаправленными, целесообразными, транспарентными, недискриминационными, привязанными к конкретным срокам и пропорциональными в соответствии с их обязательствами согласно применимым международным стандартам в области прав человека», и вновь подтверждалась «лежащая на государствах обязанность в этой связи, вытекающая из статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах». В пункте 5 этой резолюции Генеральная Ассамблея призвала государства «обеспечить уважение, защиту и осуществление всех прав человека в ходе борьбы с пандемией и обеспечить, чтобы их меры реагирования на пандемию COVID-19 полностью соответствовали их обязательствам и обязанностям в области прав человека».

Представляющими интерес положениями, в рамках обсуждения вопроса ограничения прав в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19, являются содержащиеся в актах Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), принятых до пандемии COVID-19, указания. Так, «Международные медико-санитарные правила», принятые Всемирной ассамблеей здравоохранения в 1969 году и пересмотренные в 2005 году²⁷³, в статье 3 «Принципы» указывают, что «правила осуществляются с полным уважением достоинства, прав человека и основных свобод людей» и что «государства обладают в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права суверенным правом принимать и применять законы в соответствии со своей политикой в области здравоохранения». Далее Правилами устанавливается, что генеральный директор ВОЗ вправе давать государствам, на территории которых возникла чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения,

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UnDOC/GEEn/n20/236/03/PDF/n2023603.pdf?OpenElement>
(дата обращения: 05.02.2022).

²⁷³ Международные медико-санитарные правила (2005 г.) (одобренны 58 сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения от 23 мая 2005 г.). Доступ из СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/2565137/> (дата обращения: 05.02.2022).

имеющей международное значение, временные или постоянные рекомендации о принятии соответствующих медико-санитарных мер. Такие рекомендации, в частности, в отношении свободы передвижения могут включать:

- помещение подозрительных на заражение лиц под медицинское наблюдение;
- введение карантина или принятие иных медико-санитарных мер в отношении подозрительных на заражение лиц;
- принятие мер по изоляции и, при необходимости, по лечению зараженных лиц;
- принятие мер по отслеживанию контактов подозрительных на заражение или зараженных лиц;
- отказ во въезде подозрительным на заражение или зараженным лицам;
- отказ во въезде незараженным лицам в зараженные районы;
- проведение скрининга на выезде и (или) ввод ограничений в отношении лиц из зараженных районов (ст. 18 Правил).

Обращаясь к национальному законодательству Российской Федерации в части анализа ограничений прав, рассмотрим следующие документы. Ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации закрепляет, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом позиция Конституционного суда Российской Федерации выражена следующим образом – ограничения должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений, в зависимости от поставленных целей государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры²⁷⁴.

Постановление Пленума Верховного суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и

²⁷⁴ По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. В. Щелухина: Пост. Конституционного суда РФ от 13.06.1996 № 14-П // Вестник Конституционного суда РФ. 1996. № 4.

Протоколов к ней»²⁷⁵ закрепляет, что, как следует из положений Конвенции и Протоколов к ней, в толковании Европейского суда под ограничением прав и свобод человека (вмешательством в права и свободы человека) понимаются любые решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также иных лиц, вследствие принятия или осуществления (неосуществления) которых в отношении лица, заявляющего о предполагаемом нарушении его прав и свобод, созданы препятствия для реализации его прав и свобод.

Конституцией Российской Федерации предусматривается возможность каждого гражданина РФ свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Однако законодательно вопрос о порядке выезда из Российской Федерации регламентирован не столько Конституцией Российской Федерации, которая содержит базовые вопросы реализации данного права, а отраслевым законодательством. Так, право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено только по основаниям и в порядке, предусмотренным Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²⁷⁶.

Основания ограничения конституционного права на свободный выезд за пределы Российской Федерации граждан Российской Федерации зафиксированы в ст. 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и носят исчерпывающий характер. Среди оснований ограничения исследуемого права законодатель указывает:

– допуск к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственной

²⁷⁵ О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней: Пост. Пленума Верховного суда РФ от 27.06.2013 № 21 // Бюллетень Верховного суда РФ. 2013. № 8.

²⁷⁶ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

тайне»²⁷⁷, при условии заключения трудового договора (контракта), предполагающего временное ограничение права на выезд из Российской Федерации;

– призыв на военную службу или направление на альтернативную гражданскую службу; наличие статуса подозреваемого либо привлечение лица в качестве обвиняемого, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

– осуждение лица за совершение преступления;

– уклонение от исполнения обязательств, наложенных на лицо судом;

– сообщение о себе заведомо ложных сведений при оформлении документов для выезда из Российской Федерации;

– прохождение государственной службы (работы) в органах федеральной службы безопасности;

– признание несостоятельным (банкротом) – до вынесения арбитражным судом определения о завершении или прекращении производства по делу о несостоятельности (банкротстве).

Анализ ограничений права на свободный выезд за пределы Российской Федерации, зафиксированных в национальном законодательстве, общепризнанных международных документах, а также практики Конституционного суда Российской Федерации позволяют сделать следующие выводы:

– перечень ограничений является исчерпывающим («ограничения, которые не предусмотрены законодательством, представляют собой нарушение прав»²⁷⁸, «ограничения не могут толковаться расширительно»²⁷⁹);

²⁷⁷ О государственной тайне: закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 // Российская газета. 1993. № 182.

²⁷⁸ Международные договоры по правам человека. Т. 1: Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека. 27 мая 2008. С. 20–23. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/icjmc/docs/8th/HRI.GEn.1.Rev9_ru.pdf (дата обращения: 05.02.2022).

²⁷⁹ По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Смирнова: Постановление Конституционного суда РФ от 20.12.1995 № 17-П // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

– ограничения не носят политического характера (рассматривая положения п. «а» ст. 64 действовавшего прежде Уголовного Кодекса РСФСР, который квалифицировал бегство за границу или отказ возвратиться из-за границы как одну из форм измены Родине, Конституционный суд Российской Федерации признал это положение очевидно противоречащим Конституции Российской Федерации: «ограничения... не должны приводить к умалению других гражданских, политических и иных прав, гарантированных гражданам Конституцией и законами Российской Федерации»²⁸⁰);

– ограничения носят временный характер (каждое из ограничение в соответствии с нормами Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» ограничены временными рамками, которые соответствуют принципу соразмерности, при этом являясь уместными для выполнения своей защитной функции и в зависимости от обстоятельств сложившейся ситуации срок ограничения может быть абсолютно или относительно определен; данная позиция соответствует толкованию ограничений Конституционного суда Российской Федерации²⁸¹);

²⁸⁰ По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Смирнова: Постановление Конституционного суда РФ от 20.12.1995 № 17-П // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

²⁸¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой: Определение Конституционного суда РФ от 14.07.1998 № 86-О // Вестник Конституционного суда РФ. 1998. № 6; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Татрова Владимира Петровича на нарушение его конституционных прав положениями абзаца первого подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», статей 21 и 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» и подпункта 19 пункта 24 Инструкции по обеспечению режима секретности в Российской Федерации: Определение Конституционного суда РФ от 17.07.2012 № 1272-О. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133099 (дата обращения: 05.02.2022); По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статьи 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жало-

– ограничения носят диспозитивный характер, предусматривая не обязанность, а право в определенных случаях ограничить выезд из Российской Федерации (на этот факт указывает законодатель, употребляя категорию «может быть ограничен» в ст. 15 и 28 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»). Это также подтверждено практикой Конституционного суда, который отмечает, что «решения о временном ограничении права гражданина на выезд из Российской Федерации ставится в зависимость не только от непосредственно предусмотренных ими формальных оснований... но и целей выезда и других обстоятельств, наличие которых позволяет сделать вывод о необходимости применения указанного ограничения»²⁸²).

Важно отметить, что ограничения не лишают гражданина самого права свободно выезжать из страны (лишить права покидать территорию России пожизненно невозможно, закон не предусматривает таких правомочий для государственных органов, ограничение права на выезд должно быть прекращено сразу, как только отпадут основания такого ограничения²⁸³, ограничения не могут посягать на само существо права, в противном случае это будет не ограничение, а умаление, уничтожение прав и свобод, что несовместимо с достоинством человека как правового существа²⁸⁴).

бой гражданина А. Н. Ильченко: Постановление Конституционного суда РФ от 07.06.2012 № 14-П // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3977; По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Смирнова: Постановление Конституционного суда РФ от 20.12.1995 № 17-П // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

²⁸² По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статьи 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина А. Н. Ильченко: Постановление Конституционного суда РФ от 07.06.2012 № 14-П // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3977.

²⁸³ Там же.

²⁸⁴ Зорькин В. Д. Аксиологические аспекты Конституции России // «Сравнительное конституционное обозрение». 2008. № 4. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=33195#y19zx1TWaKdrHcwr1> (дата обращения: 05.02.2022).

Следует отметить, что подобные ограничения не носят характер санкции и не должны рассматриваться как мера ответственности (за исключением п. 16 ст. 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»). В качестве основания для ограничения права на выезд с территории Российской Федерации в основном принимаются именно правомерные действия субъекта конкретного ограничения. Это подчеркивает, что введение рассматриваемых ограничений является именно мерой защиты интересов других лиц либо на обеспечение обороны страны и безопасности государства, а не наказанием.

Комплекс мер по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции в Российской Федерации начался с дополнения перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих заболеванием «коронавирусная инфекция (2019-nCoV)»²⁸⁵, создания Координационного совета при Правительстве Российской Федерации²⁸⁶ и рабочей группы Государственного совета РФ²⁸⁷, а также определения перечня первоочередных действий по обеспечению устойчивого развития экономики²⁸⁸. Однако фактические меры, связанные с ограничениями прав и свобод, в частности ограничения свободного выезда за пределы Российской Федерации, были введены в конце марта 2020 года. Так, 27 марта

²⁸⁵ О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих: Постановление Правительства РФ от 31.01.2020 № 66 // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 674.2.

²⁸⁶ О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 14.03.2020 № 285 // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1781.3.

²⁸⁷ О рабочей группе Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV: Распоряжение Президента РФ от 15.03.2020 № 73-рп // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1537.4.

²⁸⁸ План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (утв. Правительством РФ 17.03.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_348153 (дата обращения: 05.02.2022).

2020 года было прекращено регулярное и чартерное авиасообщение, осуществляемое из российских аэропортов в аэропорты иностранных государств и в обратном направлении за исключением полетов, связанных с вывозом российских граждан на территорию Российской Федерации из иностранных государств в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (в соответствии со списками граждан, сформированными МИД РФ), иностранных граждан в иностранные государства, а также грузовых, почтовых, санитарных и гуманитарных рейсов, перегонов пустых воздушных судов для технического обслуживания, транзитных полетов с посадкой для дозаправки (смены экипажа) на территории РФ и полетов, осуществляемых по отдельным решениям Правительства Российской Федерации²⁸⁹. 30 марта 2020 года Распоряжением Правительства РФ от 27 марта 2020 г. № 763-р²⁹⁰ ограничено движение через автомобильные, железнодорожные, пешеходные, речные и смешанные пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также через сухопутный участок российско-белорусской государственной границы. Исключение сделано для дипломатов и членов их семей, водителей автомобилей международного сообщения, экипажей воздушных, морских и речных судов, поездных и локомотивных бригад международного железнодорожного сообщения, транзитных авиапассажиров. Кроме того, Положения указанных распоряжений Правительства Российской Федерации не применялись в отношении отдельных категорий граждан, а именно:

– граждан Российской Федерации, выезжающих из Российской Федерации в Республику Абхазия, и граждан Республики Абхазия, въезжающих в Российскую Федерацию из Республики Абхазия;

²⁸⁹ Уточнения в связи с введением ограничений на выполнение полетов в РФ: Информация Министерства транспорта РФ от 26 марта 2020 г. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/73803009/paragraph/4:5> (дата обращения: 05.02.2022).

²⁹⁰ О мерах по предупреждению проникновения на территорию РФ новой коронавирусной инфекции: Распоряжение Правительства РФ от 27 марта 2020 г. № 763-р. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/73811716/paragraph/1:6> (дата обращения: 05.02.2022).

– граждан Российской Федерации, выезжающих из Российской Федерации в Республику Южная Осетия, и граждан Республики Южная Осетия, выезжающих в Российскую Федерацию из Республики Южная Осетия;

– граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины, при наличии паспорта гражданина Российской Федерации и граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины, при наличии в паспорте гражданина Украины либо документе, удостоверяющем личность, предусмотренном Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2017 г. № 74 «О признании в Российской Федерации документов и регистрационных знаков транспортных средств, выданных гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживающим на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины»²⁹¹, отметки о регистрации по месту жительства на территории соответствующего района Донецкой или Луганской области Украины.

Таким образом, фактически была ограничена возможность отдельным категориям лиц выезжать за пределы Российской Федерации.

Как отмечалось выше, возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина допускается Конституцией РФ в строго определенных случаях. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, Основной закон устанавливает два взаимосвязанных правовых условия ограничения прав и свобод: процессуальное (ограничения устанавливаются только федеральным законом) и материальное

²⁹¹ О признании в Российской Федерации документов и регистрационных знаков транспортных средств, выданных на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины: Указ Президента РФ от 18.02.2017 № 74 // СЗ РФ. 2017. № 8. Ст. 1224.

(ограничения возможны только в конституционно значимых целях).

Исходя из признания в качестве высшей конституционной ценности жизни и здоровья человека (статьи 2, 7 и 41 Конституции Российской Федерации) считаем, что одной из основополагающих конституционных обязанностей государства является забота об их сохранении и укреплении. В связи с этим Российская Федерация возлагает на себя ответственность за обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе путем принятия и исполнения нормативных актов, направленных на предотвращение и устранение рисков для жизни и здоровья граждан, возникающих в связи с эпидемическими заболеваниями. При этом выбор соответствующего правового регулирования относится к исключительной прерогативе законодателя, который ко всему прочему обязан предусмотреть эффективные гарантии соблюдения прав и свобод граждан, адекватные целям сохранения жизни граждан и их здоровья.

Правовым обоснованием ограничительных мер в части выезда за пределы Российской Федерации является Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²⁹². Так, к полномочиям Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения относятся в том числе введение и отмена на территории Российской Федерации ограничительных мероприятий (карантина); введение и отмена санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации. В целях предупреждения возникновения и распространения инфекционных заболеваний должны своевременно и в полном объеме проводиться предусмотренные санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия, в том числе мероприятия по осуществлению санитарной охраны территории Российской Федерации, введению ограничительных мероприятий (карантина). В соответствии с вышеназванным законом в качестве ограничительных мероприятий (карантина) рассматриваются административные, медико-санитарные, ветери-

²⁹² О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

нарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных. Ограничительные мероприятия (карантин) вводятся в том числе в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, на территории Российской Федерации, в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний. Ограничительные мероприятия (карантин) вводятся (отменяются) на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей решением Правительства Российской Федерации или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, а также решением уполномоченных должностных лиц федерального органа исполнительной власти или его территориальных органов, структурных подразделений, в ведении которых находятся объекты обороны и иного специального назначения.

Частью тринадцатой статьи 9 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»²⁹³ установлено, что в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, а также по просьбе иностранных государств решением Правительства Российской Федерации пересечение государственной границы на отдельных ее участках может быть временно ограничено или прекращено с уведомлением властей заинтересованных государств.

Таким образом, считаем, что ограничение права на выезд за пределы Российской Федерации согласуется с конституционными нормами и требованиями федерального законодательства и не может расцениваться как нарушение прав человека и основных свобод. При этом, как отмечено Конституционным судом Российской Федерации, введение тех или иных ограничений прав граждан, обусловленных распространением опасных – как для жизни и здоровья граждан, так и по своим социально-экономическим последствиям – эпидемических заболеваний, требует обеспечения конституционно приемлемого баланса между защитой жизни и

²⁹³ О Государственной границе Российской Федерации: Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 // Российская газета. 1993. № 84.

здоровья граждан и правами и свободами конкретного гражданина в целях поддержания приемлемых условий жизнедеятельности общества, в том числе вызванных уникальным (экстраординарным) характером ситуации распространения нового опасного заболевания²⁹⁴, что, на наш взгляд, было в полной мере обеспечено Российским государством.

Список литературы

1. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. 286 с.
2. Американская конвенция о правах человека (заключена в г. Сан-Хосе 22.11.1969) // Международные акты о правах человека: сборник документов. Изд. 2-е. М.: Норма: ИНФРА-М, 2002. С. 867–886.
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для юрид. вузов. М.: Норма: ИНФРА-М, 1998. 752 с.
4. Всеобщая декларация прав человека (принята на III сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюций 217А от 11.12.1948 г.) // Российская газета. 1995. № 7.
5. Горшкова С. А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство: [монография] / Независимый ин-т междунар. права, Центр исслед. гос. ун-та Высш. шк. экономики. М.: НИМП, 2001. 348 с.
6. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1955. 555 с.
7. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (вместе с Заявлением председателя по вопросу о доступе неправительственных организаций и средств массовой информации на Совещания Конференции по человеческому измерению) (подписан в г. Копенгагене 29.06.1990). URL:

²⁹⁴ По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области: Постановление Конституционного суда РФ от 25.12.2020 № 49-П // СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 289.

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=InT&n=16077> (дата обращения: 05.02.2022).

8. Зорькин В. Д. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=33195#y19zx1TWaKdrHcwr1> (дата обращения: 05.02.2022).

9. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

10. Маковецкая М. Г. Пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан в России: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015.

11. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве: [монография] / Сарат. фил. Ин-та государства и права Рос. акад. наук. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2004. 248 с.

12. Международные договоры по правам человека. Т. 1: Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека. 27 мая 2008. С. 20–23. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/icmc/docs/8th/HRI.GEn.1.Rev9_ru.pdf (дата обращения: 05.02.2022).

13. Международные медико-санитарные правила (2005 г.) (одобрены 58-й сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения от 23 мая 2005 г.). URL: <https://base.garant.ru/2565137/> (дата обращения: 05.02.2022).

14. Международный пакт о гражданских и политических права [текст] (принят резолюцией 2200А Генеральной Ассамблеи от 16.12.1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17(1831). Ст. 291.

15. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного суда РФ. 1994. № 12.

16. О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих: Постановление Правительства РФ от 31.01.2020 № 66 // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 674.2.

17. О Государственной границе Российской Федерации: Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 // Российская газета. 1993. № 84.

18. О государственной тайне: закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 // Российская газета. 1993. № 182.

19. О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 14.03.2020 № 285 // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1781.3.

20. О мерах по предупреждению проникновения на территорию РФ новой коронавирусной инфекции: Распоряжение Правительства РФ от 27 марта 2020 г. № 763-р. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/73811716/paragraph/1:6> (дата обращения: 05.02.2022).

21. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

22. О признании в Российской Федерации документов и регистрационных знаков транспортных средств, выданных на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины: Указ Президента РФ от 18.02.2017 № 74 // СЗ РФ. 2017. № 8. Ст. 1224.

23. О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней: Пост. Пленума Верховного суда РФ от 27.06.2013 № 21 // Бюллетень Верховного суда РФ. 2013. № 8.

24. О рабочей группе Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV: Распоряжение Президента РФ от 15.03.2020 № 73-рп // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1537.4.

25. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

26. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Татрова Владимира Петровича на нарушение его конституционных прав положениями абзаца первого подпункта 1 статьи 15 Фе-

дерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», статей 21 и 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» и подпункта 19 пункта 24 Инструкции по обеспечению режима секретности в Российской Федерации: Определение Конституционного суда РФ от 17.07.2012 № 1272-О. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133099 (дата обращения: 05.02.2022).

27. 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., дополненное. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.

28. Вступительное слово Генерального директора на пресс брифинге по COVID-19 11 марта 2020 г. URL: <https://www.who.int/ru/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (дата обращения: 05.02.2022).

29. Заявление по итогам второго совещания Комитета по чрезвычайной ситуации в соответствии с Международными медико-санитарными правилами, в связи со вспышкой заболевания, вызванного новым коронавирусом 2019 г. (nCoV): пресс-релиз. URL: [https://www.who.int/ru/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/ru/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (дата обращения: 05.02.2022).

30. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 74/306 от 11 сентября 2020 года «Всеобъемлющие и скоординированные меры реагирования на пандемию коронавирусного заболевания (COVID-19)». URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UnDOC/Gen/n20/236/03/PDF/n2023603.pdf?OpenElement> (дата обращения: 05.02.2022).

31. Чрезвычайные меры и COVID-19: руководство. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19_ru.pdf (дата обращения: 05.02.2022).

32. План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (утв. Правительством РФ 17.03.2020). URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_348153 (дата обращения: 05.02.2022).

33. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой: Определение Конституционного суда РФ от 14.07.1998 № 86-О // Вестник Конституционного суда РФ. 1998. № 6.

34. По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области: Постановление Конституционного суда РФ от 25.12.2020 № 49-П // СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 289.

35. По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статьи 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина А. Н. Ильченко: Постановление Конституционного суда РФ от 07.06.2012 № 14-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 28. Ст. 3977.

36. По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Смирнова: Постановление Конституционного суда РФ от 20.12.1995 № 17-П // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

37. По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Смирнова: Постановление Конституционного суда РФ от 20.12.1995 № 17-П // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

38. По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. В. Щелухина: Пост. Конституционного суда РФ от 13.06.1996 № 14-П // Вестник Конституционного суда РФ. 1996. № 4.

39. Подмарев А. А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

40. Пчелинцев С. В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. Москва: Норма, 2006. 479 с.

41. Уточнения в связи с введением ограничений на выполнение полетов в РФ: информация Министерства транспорта РФ от 26 марта 2020 г. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/73803009/paragraph/4:5> (дата обращения: 05.02.2022).

42. Утяшев М. М. К вопросу об ограничении прав человека // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 1. С. 113–114.

43. Хабриева Т. Я. Управление пандемическим кризисом на основе права: мировой и российский опыт // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 2. С. 5–17.

44. Холохоев С. С. Ограничения политических прав и свобод граждан РФ при чрезвычайном положении, введенном вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.

45. Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2008.

Глава 7. Изменения в законодательстве об охране здоровья и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в свете распространения новой коронавирусной инфекции

С конца января 2020 г. по причине вспышки в Китайской Народной Республике и отдельных зарубежных государствах опасной инфекционной болезни – новой коронавирусной инфекции (COVID-19) – в нашей стране стали предприниматься специальные меры по предотвращению его распространения, имеющие тенденцию к ужесточению с учетом развития ситуации в России и в мире. 27 января 2020 г. был образован Оперативный штаб по взаимодействию соответствующих органов исполнительной власти по разработке мер по предотвращению ввоза коронавирусной инфекции на территорию Российской Федерации и ее распространения. Основной задачей указанного штаба выступает выработка мер, обращенных на предупреждение завоза, а также распространения коронавирусной инфекции на территории нашей страны. В состав оперштаба входят двенадцать человек. Его председателем является Татьяна Алексеевна Голикова, которая с мая 2018 г. занимает должность заместителя председателя Правительства РФ по вопросам социальной политики. Кроме оперативного штаба организован также Координационный совет по борьбе с коронавирусом, который возглавил председатель Правительства РФ Михаил Владимирович Мишустин. Он является председателем Координационного совета, а также председателем президиума Координационного совета по коронавирусу²⁹⁵.

11 марта 2020 г. Всемирная организация здравоохранения признала вспышку коронавирусной инфекции (COVID-19) пандемией²⁹⁶. По состоянию на 6 января 2022 г. общее количество выявленных зараженных в мире составляет 300 290 277 человек, общее

²⁹⁵ Оперштаб по коронавирусу – Оперативный штаб для борьбы с КОВИД. URL: <http://government.ru/department/556/events/> (дата обращения: 07.01.2022).

²⁹⁶ Всемирная организация здравоохранения – ВОЗ. URL: <https://rus.team/events/vsemirnaya-organizaciya-zdravooxraneniya-obyavila-pandemiyu-koronavirusa> (дата обращения: 07.01.2022).

число смертей от этого заболевания – 5 472 566; в Российской Федерации общее количество заболевших составляет 10 618 035 человек, смертей – 314 604²⁹⁷. Серьезный урон пандемией был нанесен всей мировой экономике. В нашей стране в числе наиболее пострадавших в условиях ухудшения ситуации вследствие распространения коронавирусной инфекции сфер деятельности и видов экономической деятельности стали авиаперевозки, автоперевозки; культура, организация досуга и развлечений; физкультурно-оздоровительная деятельность и спорт; деятельность в области туризма и гостиничный бизнес; общественное питание; деятельность организаций дополнительного образования, негосударственных образовательных организаций; деятельность по организации конференций и выставок; деятельность по предоставлению бытовых услуг населению (ремонт, стирка, химчистка, услуги парикмахерских и салонов красоты); стоматологическая практика; розничная торговля непродовольственными товарами; средства массовой информации и производство печатной продукции²⁹⁸.

Выявление заболевших в Российской Федерации в начале марта 2020 г. содействовало повышению введенных в конце января 2020 г. ограничений и запретов. С 30 марта по 30 апреля 2020 г., с 6 по 8 мая 2020 г. в стране для основной части населения (кроме непрерывно эксплуатирующихся организаций; медучреждений и аптек; организаций, обеспечивающих население продовольствием и продуктами первой необходимости; организаций, выполняющих неотложные работы в ходе действия чрезвычайных обстоятельств, в других ситуациях, угрожающих жизни или нормальным условиям жизни населения; организаций, реализующих срочные ремонтные и погрузочно-разгрузочные работы) были введены нерабочие

²⁹⁷ Коронавирус: статистика. URL: <https://yandex.ru/covid19/stat> (дата обращения: 07.01.2022).

²⁹⁸ Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции: постановление Правительства Рос. Федерации от 3 апреля 2020 г. № 434; в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 16 октября 2020 г. № 1698 // СЗ РФ. 2020. № 15, ч. 4. Ст. 2288; № 43. Ст. 6791.

дни с сохранением заработной платы²⁹⁹, установлены запреты и ограничения на проведение массовых мероприятий и оказание услуг населению, в субъектах РФ введены режимы самоизоляции, установлены особенности передвижения лиц и транспортных средств и т. д.

В 2021 году с 4 по 7 мая³⁰⁰, а также с 30 октября по 7 ноября в нашей стране были введены нерабочие дни с сохранением за сотрудниками заработной платы.

В Российской Федерации в течение марта – июня 2020 г. совершенствовались меры по противодействию распространению коронавирусной инфекции, активно вводились системы контроля передвижения граждан с применением спецпропусков и QR-кодов. В соответствии с информацией Минкомсвязи РФ, Федеральная платформа выдачи цифровых пропусков внедрена в 21 субъекте РФ. Федеральная платформа выдачи цифровых пропусков оговаривает для работодателей, реализующих свою деятельность в условиях внедренных ограничений, возможность подачи посредством личного кабинета юридического лица на Едином портале госуслуг списков работников для приобретения константных цифровых пропусков. После проверки и утверждения заявки, полученной от работодателя из субъекта Федерации, создаются константные цифровые пропуска в виде QR-кодов, кото-

²⁹⁹ Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней: указ Президента Рос. Федерации от 25 марта 2020 г. № 206 // СЗ РФ. 2020. № 13. Ст. 1898; О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): указ Президента Рос. Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 // СЗ РФ. 2020. № 14, ч. 1. Ст. 2082; О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): указ Президента Рос. Федерации от 28 апреля 2020 г. № 294 // СЗ РФ. 2020. № 18. Ст. 2875.

³⁰⁰ Об установлении на территории Российской Федерации нерабочих дней в мае 2021 г.: указ Президента Рос. Федерации от 23 апреля 2021 г. № 242 // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 2948; Об установлении на территории Российской Федерации нерабочих дней в октябре – ноябре 2021 г.: указ Президента Рос. Федерации от 20 октября 2021 г. № 595 // СЗ РФ. 2021. № 43. Ст. 7240.

рые отправляются в личные кабинеты работников на портале госуслуг и на адреса электронной почты³⁰¹. Отныне все личные данные, перемещения, автомобиль, даже карты проезда в общественном транспорте находятся под неусыпным контролем.

Своевременно вступили в силу поправки в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»³⁰² (далее – Закон № 68-ФЗ), в котором в ст. 1 подчеркивается, что чрезвычайная ситуация – «это обстановка на конкретной территории, сформировавшаяся вследствие аварий, опасных природных явлений, катастроф, распространений заболеваний, представляющих опасность для окружающих, стихийных или других бедствий, которые могут или могли повлечь человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизни людей» (до внесенных изменений в 2020 году³⁰³ подходящим понятием в этой статье была категория «иные бедствия»). В связи с этим в январе 2020 года в Постановление Правительства РФ «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» был введен пункт 16³⁰⁴, в силу которого коро-

³⁰¹ Федеральная платформа выдачи цифровых пропусков будет внедрена в 21 субъекте Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/39786/> (дата обращения: 08.01.2022).

³⁰² О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федеральный закон Рос. Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ: принят Гос. думой Федер. собр. Рос. Федерации 11 ноября 1994 г.: в ред. Федерального закона Рос. Федерации от 30 декабря 2021 г. № 459-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

³⁰³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: федеральный закон Рос. Федерации от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ: принят Гос. думой Федер. собр. Рос. Федерации 31 марта 2020 г.: одобр. Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 31 марта 2020 г. // СЗ РФ. 2020. № 14, ч. 1. Ст. 2028.

³⁰⁴ Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих: постановление Правительства Рос. Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715: в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 31 января 2020 г. № 66 // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4916; 2020. № 6. Ст. 674.

навирусная инфекция (2019-nCoV) была включена в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

Медицинская помощь пациентам, заболевшим COVID-19, в настоящее время оказывается на основании утверждаемых Минздравом России временных методических рекомендаций, включающих в себя информацию о профилактике, диагностике, лечении и реабилитации при болезни³⁰⁵. Медицинская помощь в случае угрозы распространения болезней в ситуациях развития неблагоприятной эпидемической ситуации может происходить в стационарных условиях в перепрофилированных или дополнительно образуемых структурных подразделениях медицинских и других организаций. К оказанию медицинской помощи при заболевании в порядке, ратифицируемом Минздравом России, могут привлекаться медицинские работники независимо от специальности и фармацевтические работники, прошедшие обучение по определенным краткосрочным дополнительным профессиональным программам.

При оказании медицинской помощи с использованием телемедицинских технологий в случае угрозы распространения болезней, в том числе создаются:

– листок нетрудоспособности, в том числе по беременности и родам, в виде электронного документа, в ситуации, если листок нетрудоспособности не выдан на очном приеме врача (осмотре, консультации), с письменного согласия гражданина на выдачу листка нетрудоспособности в виде электронного документа;

– рецепт на лекарственное средство в виде электронного документа при коррекции лечения, прежде назначенного лечащим

³⁰⁵ Временные методические рекомендации «Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Версия 14 (27.12.2021)» (утв. Минздравом России) (вместе с «Инструкцией по проведению диагностики COVID-19 с применением методов амплификации нуклеиновых кислот», «Инструкцией по проведению диагностики COVID-19 с применением иммунохимических методов», «Рекомендованными схемами лечения в амбулаторных условиях», «Рекомендованными схемами лечения в условиях стационара», «Инструкцией по соблюдению мер инфекционной безопасности для выездных бригад скорой медицинской помощи»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

врачом после определения диагноза на очном приеме (осмотре, консультации)³⁰⁶.

Изначально Минздравом России была направлена актуализированная версия методических рекомендаций «Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», версия 13.1 (17.11.2021), для использования в работе³⁰⁷. Рекомендации, представленные в данном акте, в большей степени основываются на материалах по диагностике, профилактике и лечению COVID-19, опубликованных экспертами ВОЗ, китайского, американского и европейского центров по контролю за заболеваниями, анализе российских и зарубежных научных публикаций, нормативных правовых документах Правительства РФ, Минздрава России и Роспотребнадзора.

Все меры по предотвращению распространения COVID-19 в медицинских организациях проводились и проводятся согласно приказу Минздрава России «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19»³⁰⁸. Срок действия данного приказа ограничен 1 января 2023 года.

Итак, на основании Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³⁰⁹ (далее – Закон

³⁰⁶ Об особенностях организации оказания медицинской помощи при угрозе распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 июля 2020 г. № 973 // СЗ РФ. 2020. № 28. Ст. 4425.

³⁰⁷ О направлении Временных методических рекомендаций «Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Версия 13.1 (09.11.2021)»: письмо Минздрава России от 16 ноября 2021 г. № 30-4/И/2-19086. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁰⁸ О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19: приказ Минздрава России от 19 марта 2020 г. № 198н: в ред. приказа Минздрава России от 20 декабря 2021 г. № 1288н. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁰⁹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон Рос. Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ: принят Гос. думой Федер. собр. Рос. Федерации 1 ноября 2011 г.: одобрен Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 9 ноября 2011 г.: в ред. Фе-

№ 323-ФЗ), п. 5.2.208 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации³¹⁰, и в целях борьбы с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 были организованы следующие центры:

– Федеральный дистанционный консультативный центр анестезиологии-реаниматологии для взрослых по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции COVID-19 и пневмоний на основе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования Первый Московский государственный медицинский университет имени И. М. Сеченова Министерства здравоохранения Российской Федерации (Сеченовский университет);

– Федеральный дистанционный консультативный центр анестезиологии-реаниматологии для детей по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции COVID-19 и пневмоний на основе обособленного структурного подразделения – Российская детская клиническая больница федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский национальный исследовательский медицинский университет имени Н. И. Пирогова» Министерства здравоохранения Российской Федерации;

– Федеральный дистанционный консультативный центр анестезиологии-реаниматологии для беременных по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции COVID-19 и пневмоний на основе федерального государственного бюджетного учреждения «Национальный медицинский исследовательский центр акушерства, гинекологии и перинатологии имени академика В. И. Кулакова» Министерства здравоохранения Российской Федерации;

– резервный Федеральный дистанционный консультативный центр анестезиологии-реаниматологии по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции COVID-19 и пневмоний на основе федерального государственного бюджетного учреждения

дерального закона Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 358-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724; 2021. № 27, ч. 1. Ст. 5186.

³¹⁰ Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 19 июня 2012 г. № 608; в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 30 октября 2021 г. № 1866 // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526; 2021. № 45. Ст. 7516.

«Национальный медико-хирургический Центр имени Н. И. Пирогова» Министерства здравоохранения Российской Федерации;

– Федеральный дистанционный консультативный центр по клинике, патогенезу и лечению тяжелых и осложненных форм гриппа у взрослых и детей на основе федерального государственного бюджетного учреждения «Научно-исследовательский институт гриппа имени А. А. Смородинцева» Министерства здравоохранения Российской Федерации;

– Организационно-методический центр по созданию и функционированию выездных мобильных мультидисциплинарных бригад в целях оказания медицинской помощи пациентам с новой коронавирусной инфекцией COVID-19 в субъектах Российской Федерации на основе федерального государственного бюджетного учреждения «Национальный медико-хирургический центр имени Н. И. Пирогова» Министерства здравоохранения Российской Федерации.

Кроме того, был установлен единый номер кол-центра федеральных дистанционных реанимационных консультативных центров – 8-800-200-46-46.

В целом, возвращаясь к новеллам Закона № 68-ФЗ, внесенные новации сделали возможным правовое обоснование отдельных ограничений, которые вводились на протяжении 2020–2021 годов практически во всех субъектах РФ. Причем для такого рода ограничений достаточно режима повышенной готовности, нет нужды вводить на конкретной территории режим чрезвычайного положения, который может объявить исключительно Президент РФ, и чрезвычайную ситуацию.

Уточним, что режим повышенной готовности вводится в ситуации угрозы появления чрезвычайной ситуации (п. 6 ст. 4.1. Закона № 68-ФЗ). Согласно ст. 10 Закона № 68-ФЗ Правительство РФ «принимает решение о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории России или на ее части в ситуации угрозы появления и (либо) появления чрезвычайной ситуации федерального или межрегионального характера».

На основании ст. 11 Закона № 68-ФЗ региональные органы государственной власти «определяют обязательные для выполнения гражданами и учреждениями норм поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации согласно подп. “м” п. “у”».

Указанный режим повышенной готовности из-за пандемии COVID-19 к 19 марта 2020 г. ввели почти все регионы нашей страны. Статьей 10 Закона № 68-ФЗ отмечает, что Правительство РФ вправе внедрять обязательные для выполнения гражданами и учреждениями нормы поведения при установлении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации³¹¹.

Таким образом, в нашей стране не был введен режим чрезвычайной ситуации, а только режим повышенной готовности, поэтому не было оснований для применения п. «м» ст. 10 Закона № 68-ФЗ, а именно решения об оказании единовременной материальной помощи, финансовой поддержки, а также о выплате единовременных пособий гражданам РФ, иностранным гражданам и апатридам при осуществлении мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций³¹².

Новая коронавирусная инфекция заставила ученых обратить внимание на деятельность государства, которая должна содействовать санитарно-эпидемиологическому благополучию населения. Главным нормативным актом, регулирующим деятельность государственных органов в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, обуславливающим права и обязанности граждан и должностных лиц в данной сфере, санитарно-эпидемиологические требования и необходимые мероприятия в обозначенной области, выступает Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³¹³ (далее – Закон № 52-ФЗ).

³¹¹ Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 // СЗ РФ. 2020. № 15, ч. 4. Ст. 2274.

³¹² Мельников В. Ю. Российское законодательство в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 // Российский судья. 2020. № 8. С. 12–18.

³¹³ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федеральный закон Рос. Федерации от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ: принят Гос. думой Федер. собр. Рос. Федерации 12 марта 1999 г.: одобр. Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 17 марта 1999 г.: в ред. Федерального закона Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 357-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; 2021. № 27, ч. 1. Ст. 5185.

Статьей 4 Закона № 52-ФЗ уточняется, что данным документом регламентируются «отношения, появляющиеся в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из главных условий осуществления оговоренных Конституцией РФ прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду». Рассмотрение указанного акта в аспекте борьбы с COVID-19 определено тем, что разнообразные ограничения, вводимые для населения страны, базируются, как правило, на указаниях Главного государственного санитарного врача РФ и главных государственных санитарных врачей субъектов РФ³¹⁴. Рассмотрим некоторые ограничения, которые в Законе № 52-ФЗ называются ограничительными мероприятиями, легитимность деятельности приведенных должностных лиц и государственных органов в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также права и обязанности граждан нашей страны в обозначенной сфере.

Заметим, что Закон № 52-ФЗ не включает в себя положения, предоставляющие возможность внедрять ограничения прав и свобод человека и гражданина. В силу абз. 15 ст. 1 возможны только ограничительные мероприятия (карантин), т. е. «административные, медико-санитарные, ветеринарные и другие меры, обращенные на предупреждение распространения инфекционных болезней и оговаривающие специальный режим хозяйственной и другой деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных». В силу п. 2 ст. 31 Закона ограничительные мероприятия (карантин) устанавливаются (отменяются) согласно мнениям, указаниям главных государственных санитарных врачей и их заместителей решением Прави-

³¹⁴ О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре) (вместе с «Положением о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)»): постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2020 г. № 1100 // СЗ РФ. 2021. № 28, ч. 2. Ст. 5530; Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 322; в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 2 октября 2021 г. № 1676 // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899; 2021. № 41. Ст. 6985.

тельства РФ³¹⁵ или регионального органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, а также по решению уполномоченных должностных лиц федерального органа исполнительной власти или его территориального органа, структурных подразделений, в ведении которых располагаются объекты обороны и другого специального назначения.

Согласно п. 1 Указа Президента РФ «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»³¹⁶ из-за распространения COVID-19 региональными органами исполнительной власти выполняется комплекс ограничительных и других мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, к примеру, вводится специальный порядок передвижения граждан и транспортных средств. В отдельных регионах установлена обязательная вакцинация против COVID-19 соответствующих категорий граждан. Так, в г. Москве следующие категории граждан подлежат обязательной вакцинации:

1) функционирующие в силу трудового договора, гражданско-правового договора в компаниях, у индивидуальных предпринимателей, реализующих деятельность в области:

³¹⁵ См., например: О временном ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства и временном приостановлении оформления и выдачи виз и приглашений: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р; в ред. распоряжения Правительства Рос. Федерации от 25 декабря 2021 г. № 3867-р // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1825; О временном ограничении движения через автомобильные, железнодорожные, пешеходные, речные и смешанные пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также через сухопутный участок российско-белорусской государственной границы: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 марта 2020 г. № 763-р; в ред. распоряжения Правительства Рос. Федерации от 2 декабря 2021 г. № 3422-р // СЗ РФ. 2020. № 14, ч. 3. Ст. 2175; 2021. № 50, ч. 4. Ст. 8625.

³¹⁶ Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): указ Президента Рос. Федерации от 11 мая 2020 г. № 316 // СЗ РФ. 2020. № 20. Ст. 3157.

- торговли;
 - салонов красоты, косметических, СПА-салонов, массажных салонов, соляриев, бань, саун, физкультурно-оздоровительных комплексов, фитнес-клубов, бассейнов;
 - бытовых услуг, включая прачечные, химчистки и другие аналогичные услуги;
 - общественного питания;
 - клиентских структур финансовых организаций, организаций, оказывающих услуги почтовой связи;
 - многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
 - транспорта общего пользования, такси;
 - образования, здравоохранения, социальной защиты и социального обслуживания;
 - жилищно-коммунального хозяйства и энергетики;
 - культурных, выставочных, просветительских мероприятий (включая музеи, выставочные залы, библиотеки, лекции, тренинги), кроме официальных мероприятий, организовываемых органами исполнительной власти;
 - досуговых, развлекательных, зрелищных мероприятий (включая игровые мероприятия и мастер-классы);
 - детских игровых комнат, детских развлекательных центров, детских лагерей дневного пребывания, других мест проведения аналогичных мероприятий для несовершеннолетних в зданиях, строениях, сооружениях (помещениях в них), в т. ч. в парках культуры и отдыха, торгово-развлекательных центрах;
 - театров, кинотеатров, концертных залов;
 - массовых физкультурных, спортивных мероприятий;
 - доставки товаров и продуктов питания, в т. ч. курьерской;
- 2) государственные гражданские служащие, замещающие должности государственной гражданской службы города Москвы, муниципальные служащие, замещающие должности муниципальной службы города, сотрудники органов власти города и подведомственных им организаций.

Причем такого рода требование не распространяется на лиц, у которых есть противопоказания к профилактической вакцинации против COVID-19³¹⁷.

Обязательная вакцинация была введена во всех субъектах РФ, а именно в Московской области³¹⁸, г. Санкт-Петербурге³¹⁹, Ленинградской области³²⁰, Республике Адыгея³²¹, Республике Алтай³²², Республике Башкортостан³²³, Республике Бурятия³²⁴, Республике

³¹⁷ О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям: постановление Главного государственного санитарного врача по г. Москве от 19 октября 2021 г. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³¹⁸ О проведении профилактических прививок по эпидемическим показаниям отдельным группам граждан: постановление Главного государственного санитарного врача по МО от 11 октября 2021 г. № 6. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³¹⁹ О проведении в Санкт-Петербурге профилактических прививок против новой коронавирусной инфекции отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям: постановление Главного государственного санитарного врача по Санкт-Петербургу от 12 октября 2021 г. № 3: в ред. постановления Главного государственного санитарного врача по Санкт-Петербургу от 11 ноября 2021 г. № 5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³²⁰ О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям: постановление Главного государственного санитарного врача по Ленинградской области от 8 октября 2021 г. № 5-п: в ред. постановления Главного государственного санитарного врача по Ленинградской области от 24 ноября 2021 г. № 6-п. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³²¹ О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям: Постановление Главного государственного санитарного врача по Республике Адыгея от 7 октября 2021 г. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³²² О проведении профилактических прививок против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) по эпидемическим показаниям на территории Республики Алтай: постановление Главного государственного санитарного врача по Республике Алтай от 26 июня 2021 г. № 34: в ред. постановления Главного государственного санитарного врача по Республике Алтай от 7 октября 2021 г. № 76. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³²³ О проведении профилактических прививок против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) по эпидемическим показаниям отдельным категориям (группам) граждан Республики Башкортостан: постановле-

Дагестан³²⁵, Оренбургской области³²⁶, Самарской области³²⁷, Саратовской области³²⁸ и др.

В ряде регионов, например в Республике Алтай, категории граждан, подлежащих обязательной вакцинации, были дополнены следующими сферами деятельности и категориями граждан:

- производства (пищевая промышленность, сельскохозяйственная промышленность, производство строительных изделий и конструкций, изготовление потребительских товаров);
- связи;
- добычи сырья (рудников, шахт, электростанций);
- сотрудники правоохранительных органов;

ние Управления Роспотребнадзора по Республике Башкортостан от 13 октября 2021 г. № 16-п. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³²⁴ О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям: постановление Главного государственного санитарного врача по Республике Бурятия от 26 июня 2021 г. № 4. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³²⁵ О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан Республики Дагестан по эпидемическим показаниям: постановление Главного государственного санитарного врача по Республике Дагестан от 18 октября 2021 г. № 50. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³²⁶ О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям: постановление Главного государственного санитарного врача по Оренбургской области от 14 октября 2021 г. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³²⁷ О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям в Самарской области: постановление Главного государственного санитарного врача по Самарской области от 15 июля 2021 г. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». См. также: Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими подпункта 1.1 пункта 1, подпункта 3.1 пункта 3, пункта 4 Постановления Главного государственного санитарного врача Самарской области от 15.07.2021 № 3 «О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям в Самарской области»: решение Самарского областного суда от 3 сентября 2021 г. по делу № 3а-1463/2021. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³²⁸ О проведении профилактических прививок против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) по эпидемическим показаниям отдельным категориям (группам) граждан Саратовской области в 2021 году: постановление главного государственного санитарного врача по Саратовской области от 8 октября 2021 г. № 10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

- обучающиеся в профессиональных образовательных организациях и организациях высшего образования в возрасте старше 18 лет;
- члены избирательных комиссий;
- наблюдатели, уполномоченные реализовывать наблюдение за деятельностью избирательных комиссий.

А сфера деятельности, касающаяся доставки товаров и продуктов питания, в т. ч. курьерской, в отдельных субъектах РФ исключена из обязательной вакцинации.

Теперь несколько слов о законодательном обосновании введении обязательной вакцинации в нашей стране. Так, п. 2 ст. 9, п. 3 ст. 10 Федерального закона «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»³²⁹ (далее – Закон № 157-ФЗ) установлено, что национальный календарь профилактических прививок, период проведения профилактических вакцинаций и категории граждан, подлежащих обязательной прививке, ратифицируются федеральным органом исполнительной власти, реализующим функции по разработке и выполнению государственной политики и нормативному правовому регламентированию в области здравоохранения.

Согласно п. 38 СанПиН 3.3686-21 «Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней»³³⁰ перечень инфекционных болезней, эпидемические показания, при которых обязательным выступает медицинское наблюдение, лабораторное обследование и экстренная профилактика лиц, контактировавших с больным (в том числе в эпидемических очагах), объем и порядок их проведения обуславливаются российским законодательством.

Профилактическая вакцина против коронавирусной инфекции, порождаемой вирусом SARS-CoV-2, введена в календарь профи-

³²⁹ Об иммунопрофилактике инфекционных болезней: федеральный закон Рос. Федерации от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ: принят Гос. думой Федер. собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г.: одобр. Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 4 сентября 1998 г.: в ред. Федерального закона Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 316-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4736; 2021. № 27, ч. 1. Ст. 5144.

³³⁰ Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 3.3686-21 «Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней» (вместе с «СанПиН 3.3686-21. Санитарные правила и нормы...»): постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28 января 2021 г. № 4. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

лактических прививок по эпидемическим показаниям на основании ныне действующего приказа Минздрава России «Об утверждении национального календаря профилактических прививок, календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям и порядка проведения профилактических прививок»³³¹. На основании календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям были введены уровни приоритета против COVID-19. Так, к приоритету первого уровня причисляются:

- лица в возрасте 60 лет и старше;
- взрослые, функционирующие по следующим профессиям и должностям: сотрудники медицинских, образовательных учреждений, учреждений социального обслуживания и многофункциональных центров;
- лица, живущие в организациях социального обслуживания;
- лица с хроническими заболеваниями, включая заболевания бронхолегочной системы, сердечно-сосудистые заболевания, сахарный диабет и ожирение;
- граждане, живущие в городах с количеством населения 1 млн и более.

К приоритету второго уровня причисляются взрослые, функционирующие по следующим профессиям и должностям:

- сотрудники учреждений транспорта и энергетики;
- работники правоохранительных органов, государственных контрольных органов в пунктах пропуска через государственную границу;
- лица, работающие вахтовым методом;
- волонтеры;
- военнослужащие;
- сотрудники учреждений области предоставления услуг.

³³¹ Об утверждении национального календаря профилактических прививок, календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям и порядка проведения профилактических прививок: приказ Минздрава России от 6 декабря 2021 г. № 1122н. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». См. также: Об утверждении национального календаря профилактических прививок и календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям: приказ Минздрава России от 21 марта 2014 г. № 125н: в ред. приказа Минздрава России от 3 февраля 2021 г. № 47н // Российская газета. 2014. 16 мая (утратил силу 30.12.2021).

К приоритету третьего уровня причисляются:

- государственные гражданские и муниципальные служащие;
- обучающиеся в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования старше 18 лет;
- лица, подлежащие призыву на военную службу.

Обязательной вакцинации подлежат также дети от 12 до 17 лет (включительно) (с учетом добровольности при наличии письменного заявления одного из родителей (или другого легального представителя)).

Коронавирусная инфекция (2019-nCoV-2) – это острая респираторная болезнь, вызванная новым коронавирусом – SARS-CoV-2. Данный вирус на основании п. 1.2 СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»³³² причислен ко второй группе патогенности.

30 января 2020 г. Всемирная организация здравоохранения на Втором совещании Комитета по чрезвычайной ситуации, собранной генеральным директором ВОЗ согласно Международным медико-санитарным правилам 2005 г.³³³ по причине вспышки нового коронавируса в 2019 г. в Китайской Народной Республике и ситуациями вывоза инфекции в иные государства, обнародовала режим чрезвычайной ситуации в области международного общест-

³³² Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (вместе с «СП 3.1.3597-20. Санитарно-эпидемиологические правила...»): постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22 мая 2020 г. № 15: в ред. постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 4 декабря 2021 г. № 33 // Российская газета. 2020. 29 мая.

³³³ Международные медико-санитарные правила (2005 г.) (вместе с «Образцами свидетельств об освобождении, прохождении судном санитарного контроля, морской медико-санитарной декларации», «Техническими требованиями в отношении перевозочных средств и операторов перевозки», «Конкретными мерами в отношении трансмиссивных болезней», «Вакцинацией, профилактикой...», «Требованиями в отношении конкретных болезней», «Медико-санитарной частью общей декларации воздушного судна») (приняты в г. Женеве 23.05.2005 Резолюцией ВНА58.3 на 8-м пленарном заседании 58-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

венного здравоохранения из-за распространения коронавируса, порождающего новый вид пневмонии у людей.

Коронавирусная инфекция COVID-19 была введена в перечень болезней, представляющих опасность для окружающих.

Таким образом, при внедрении в определенном порядке режима чрезвычайного положения при присутствии фактов, к которым причисляется в том числе обстановка, сформировавшаяся вследствие распространения COVID-19, т. е. болезни, представляющей опасность для окружающих, введение ограничений прав и свобод человека и гражданина является легитимным.

Нельзя обойти стороной и вопрос о последствиях пандемии коронавируса. Как раз одним из последствий стало ускоренное развитие цифровизации в разнообразных областях жизнедеятельности общества и государства. Так, режим нерабочих дней, введенный на всей российской территории, дополнительно стимулировал последующее развитие предоставления государственных (муниципальных) услуг в электронной форме, содействовали росту онлайн-торговли. В большинстве компаний был внедрен дистанционный режим работы, в образовательных организациях был сформирован процесс обучения с использованием электронного обучения и дистанционных образовательных технологий. Совещания в органах власти, судебные заседания, научные и другие мероприятия в 2020–2021 годах, как правило, проходили в режиме видеоконференций на платформах Skype, Zoom, Teams³³⁴.

Цифровые технологии вносят вклад и в обеспечение осуществления мер по противодействию распространению COVID-19. К примеру, активизирована работа по включению в медицинские организации имеющих в стадии разработки инновационных медицинских решений. В борьбе с коронавирусом и в будущем при появлении такого рода эпидемиологических случаев прогнозируется применение технологий искусственного интеллекта, посредством которых можно будет проводить анализ огромных массивов данных для обнаружения закономерностей течения заболевания, а

³³⁴ См.: Международная научно-практическая конференция «Перспективы развития российского законодательства в условиях правового и экономического реформирования» (23–24 сентября 2021 г.), СФ ГАОУ ВО МГПУ. URL: <https://www.mgpu.ru/perspektivy-razvitiya-rossijskogo-zakonodatelstva/> (дата обращения: 17.01.2022).

также подбирать программы лечения и др. На сегодняшний день система анализа медицинских изображений томограмм посредством искусственного интеллекта дает возможность кардинально увеличить точность диагностики пневмонии, порожденной COVID-19. Мэрией Москвы был разработано приложение «Социальный мониторинг» для контроля над гражданами, которые должны находиться в самоизоляции из-за заражения коронавирусом. Нормативной основой указанной программы является Указ мэра Москвы «О введении режима повышенной готовности»³³⁵. Приложение «Социальный мониторинг» функционирует на основе двух технологий: системы геолокации и распознавания лиц. В совокупности они дают возможность установить, действительно ли человек находится на карантине в обозначенном месте по GPS-координатам. Селфи необходимо отправить в течение часа после запроса приложения. Прежде данное требование могло поступить и ночью, но после бесчисленных жалоб от граждан селфи могут запрашивать исключительно в период с 9 утра до 22 вечера. В субъектах РФ такая программа не внедрялась.

В мире тоже существуют аналоги указанного приложения: в частности, в Китае приложение Close Contact Detector предоставляет возможность убедиться, что человек не был в тесном контакте с инфицированными. Причем такая информация из приложения открыта для всех третьих лиц.

В Польше функционирует приложение «Домашний карантин»: граждане его могут поставить в качестве альтернативы регулярным проверкам их местонахождения полицией³³⁶.

Плюсами программы «Социальный мониторинг» выступают, в частности:

- возможность для граждан оставаться дома в комфортных условиях, а не лежать в коронавирусной больнице;
- контроль роста заболеваемости.

³³⁵ О введении режима повышенной готовности: указ мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. 10 марта.

³³⁶ Приложение «Социальный мониторинг»: как работает сервис. Какие штрафы считаются противоправными. URL: <https://zakonguru.com/medicina/sotsialniy-monitoring.html#i> (дата обращения: 17.01.2022).

Минусами работы приложения выступают:

- необоснованные штрафы;
- некорректная работа приложения (проявляется достаточно часто);
- практическая незащищенность персональных данных граждан.

Что касается легитимности введения такого рода приложения, то данный вопрос является дискуссионным на практике. Ведь *только посредством соответствующего федерального закона можно ограничить права и свободы человека и гражданина* (п. 3 ст. 55 Конституции РФ).

В 2020 году для передвижения по отдельным регионам нашей страны (если быть точнее, то 21 субъект Федерации) на личном и общественном транспорте внедрена система цифровых пропусков.

В целом принятие мер по противодействию распространению COVID-19 содействовало стремительному внедрению современных цифровых технологий, вместе с тем такие технологии обеспечили претворение в жизнь мер по борьбе с пандемией коронавируса. Наряду с этим в условиях пандемии коронавируса усиливаются риски инфодемии, т. е. распространения в информационном пространстве необъективных, не отвечающих действительности сведений о пандемии.

В частности, с помощью электронных приложений и гаджетов пациенты сами способны вести учет информации о состоянии своего здоровья. Процесс применения наличествующей информации в целях принятия действенного решения сам по себе нуждается в соответствующем правовом регулировании и материально-технической поддержке. Формирование необходимой информационно-технологической поддержки системы качества в условиях цифровизации базируется на имеющихся программных средствах³³⁷.

В Российской Федерации в настоящее время внедрена на федеральном уровне единая государственная информационная система здравоохранения (ЕГИСЗ) согласно приказу Минздравсоцразвития России «Об утверждении Концепции создания единой госу-

³³⁷ Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: монография / колл. авт.; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2019. С. 60.

дарственной информационной системы в сфере здравоохранения»³³⁸, с которой интегрируются региональные медицинские информационные системы и системы отдельных лечебно-профилактических учреждений. Информационное обеспечение в области здравоохранения реализуется с помощью организации, развития и эксплуатации федеральных государственных информационных систем в области здравоохранения, информационных систем в области здравоохранения Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования, государственных информационных систем в области здравоохранения регионов, медицинских информационных систем медицинских учреждений, информационных систем фармацевтических компаний.

В 2017 году соответствующие изменения были внесены в Закон № 323-ФЗ, в результате которых появилась ст. 91.1³³⁹, посвященная единой государственной информационной системе в области здравоохранения. В 2018 году было утверждено положение о ЕГИСЗ³⁴⁰, в которую входят следующие подсистемы:

- федеральный регистр медицинских сотрудников;
- федеральный реестр медицинских учреждений;
- федеральная электронная регистратура;
- федеральная интегрированная электронная медицинская карта;
- федеральный реестр электронных медицинских документов;

³³⁸ Об утверждении Концепции создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения: приказ Минздравсоцразвития России от 28 апреля 2011 г. № 364; в ред. приказа Минздравсоцразвития России 12 апреля 2012 г. № 348 // Здравоохранение. 2011. № 7.

³³⁹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья: федеральный закон Рос. Федерации от 29 июля 2017 г. № 242-ФЗ; принят Гос. думой Федер. собр. Рос. Федерации 21 июля 2017 г.: одобр. Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 25 июля 2017 г. // СЗ РФ. 2017. № 31, ч. 1. Ст. 4791.

³⁴⁰ О единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения (вместе с «Положением о единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения»): постановление Правительства Рос. Федерации от 5 мая 2018 г. № 555; в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 14 декабря 2021 г. № 2282 // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2849; 2021. № 51. Ст. 8867.

– подсистема ведения специализированных регистров пациентов по отдельным нозологиям и категориям граждан, мониторинга организации оказания высокотехнологичной медицинской помощи и санаторно-курортного лечения;

– информационно-аналитическая подсистема мониторинга и контроля в области закупок лекарственных препаратов для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– подсистема автоматизированного сбора информации о показателях системы здравоохранения из разных источников и представления отчетности;

– федеральный реестр нормативной справочной информации в области здравоохранения;

– подсистема обезличивания персональных данных;

– геоинформационная подсистема;

– защищенная сеть передачи данных;

– интеграционные подсистемы.

В 2019 году в рамках национального проекта «Здравоохранение» были разработаны две концепции: Концепция и план разработки единой системы нормативно-справочной информации в сфере здравоохранения на период 2019–2024 гг. (версия 1.0)³⁴¹ и Концепция организации информационно-телекоммуникационного взаимодействия медицинских информационных систем медицинских организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти Российской Федерации (за исключением федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральными законами предусмотрена воинская служба или приравненная к ней служба), с подсистемами ЕГИСЗ и с другими отраслевыми информационными системами при оказании медицинской помощи, версия 1.0³⁴².

³⁴¹ Национальный проект «Здравоохранение». Федеральный проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)». Концепция и план разработки единой системы нормативно-справочной информации в сфере здравоохранения на период 2019–2024 гг. (версия 1.0) (утв. Минздравом России 16.10.2019, ФГБУ «ЦНИИОИЗ» Минздрава России 01.10.2019). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁴² Национальный проект «Здравоохранение». Федеральный проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе

Первая концепция выступает основным актом, обуславливающим и определяющим до 2024 года цели и задачи, принципы и направления развития, архитектуру и нормы образования выработки единой системы нормативной справочной информации в области здравоохранения и перехода к функционированию на ее базе государственных информационных систем в области здравоохранения регионов и медицинских информационных систем государственных и муниципальных медицинских учреждений в пределах единого цифрового контура в здравоохранении на базе ЕГИСЗ. Правила Концепции распространяют свое действие на участников информационного взаимодействия в пределах единого цифрового контура на базе ЕГИСЗ в аспекте применения нормативно-справочной информации в области здравоохранения. Так, к 2024 году в нашей стране должна заработать система электронных рецептов и автоматизированное управление льготным лекарственным обеспечением. В личном кабинете пациента «Мое здоровье» на портале госуслуг будут доступны запись к врачу и на диспансеризацию, подача заявления на полис, медицинские документы вне зависимости от региона, где находится пациент.

Вторая концепция устанавливает принципы информационно-телекоммуникационного взаимодействия на базе ЕГИСЗ медицинских информационных систем и предназначена для медицинских учреждений, подведомственных ФОИВ Российской Федерации (кроме федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральными законами оговорена воинская служба или приравненная к ней служба), и их учредителей для применения при планировании мероприятий по развитию медицинских информационных систем и их включения в единый контур информационного пространства в области здравоохранения России.

единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)». Концепция организации информационно-телекоммуникационного взаимодействия медицинских информационных систем медицинских организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти Российской Федерации (за исключением федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральными законами предусмотрена воинская служба или приравненная к ней служба), с подсистемами ЕГИСЗ и с другими отраслевыми информационными системами при оказании медицинской помощи. Версия 1.0 (утв. Минздравом России 21.11.2019). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В медицинских организациях, строящих свою деятельность на инновационных технологиях (в частности, геномная инженерия, персонализированная медицина, телемедицина и пр.), употребляется платформа MIDAS, предоставляющая возможность изучить данные о пациентах, поступивших из иных медицинских организаций, включая зарубежные, а также разнообразных интернет-источников (приложений гаджетов, социальных сетей и т. д.). Вся приобретенная информация анализируется указанной платформой, предоставляющей сервисы для сравнения, моделирования и прогнозирования итогов производимых действий³⁴³.

Действенная работа инноваций возможна при наличии всего комплекса известных в настоящее время цифровых технологий – интернета вещей, облачных вычислений, больших данных, искусственного интеллекта, машинного обучения, блокчейн-технологий и пр.

Процессы выявления заболевания, постановки диагноза, определения способа лечения и его выполнения – это регламентированные этапы соответствующего вида медицинской деятельности, на каждом из которых используются лабораторные исследования.

Если говорить о сложностях развития цифровизации системы здравоохранения в нашей стране, в первую очередь есть смысл отметить саму неразвитость систем информатизации в России, отсутствие современных сетей связи, неоправданную бюрократизацию в сфере здравоохранения. Помимо этого, низкое финансирование здравоохранения (по сравнению с государствами, входящими в OECD³⁴⁴) в совокупности с непродуманной модернизацией, несовершенством юридического регулирования телемедицинских услуг и защиты персональных данных мешает развитию современных практик и методов лечения с помощью цифровых технологий³⁴⁵.

³⁴³ Ильяшенко О. Ю. Формирование референтной бизнес-модели Smarthospital на основе концепций 4P и Health 4.0 // Наука и бизнес: пути развития. 2018. № 2 (80). С. 56–60.

³⁴⁴ Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD (Организация экономического сотрудничества и развития) – это международная экономическая организация развитых стран, признающих принципы представительной демократии и свободной рыночной экономики.

³⁴⁵ Мясников А. О., Новиков А. Ю., Садовская М. А. Первичная медико-санитарная помощь как базовый элемент системы здравоохранения на

В заключение хотелось бы заметить, что, несмотря на большое количество технических трудностей, опыт использования цифровых технологий в период пандемии, бесспорно, является значимым для его дальнейшего применения для диагностики и лечения заболеваний, а также налаживания обратной связи между пациентом и медицинским работником. В целом совершенствование нормативных правовых отношений в области цифровых технологий здравоохранения кардинально может увеличить доступность медицинской помощи для населения даже при сохранении сегодняшнего потенциала государственных (муниципальных) и частных медицинских учреждений в нашей стране.

Список литературы

1. Временные методические рекомендации «Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Версия 14 (27.12.2021)» (утв. Минздравом России) (вместе с «Инструкцией по проведению диагностики COVID-19 с применением методов амплификации нуклеиновых кислот», «Инструкцией по проведению диагностики COVID-19 с применением иммунохимических методов», «Рекомендованными схемами лечения в амбулаторных условиях», «Рекомендованными схемами лечения в условиях стационара», «Инструкцией по соблюдению мер инфекционной безопасности для выездных бригад скорой медицинской помощи»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Всемирная организация здравоохранения – ВОЗ. URL: <https://rus.team/events/vsemirnaya-organizaciya-zdravooxraneniya-obyavila-pandemiyu-koronavirusa> (дата обращения: 07.01.2022).
3. Ильяшенко О. Ю. Формирование референтной бизнес-модели Smarthospital на основе концепций 4P и Health 4.0 // Наука и бизнес: пути развития. 2018. № 2 (80). С. 56–60.
4. Коронавирус: статистика. URL: <https://yandex.ru/covid19/stat> (дата обращения: 07.01.2022).
5. Международная научно-практическая конференция «Перспективы развития российского законодательства в условиях правового и экономического реформирования» (23–24 сентября 2021

современном этапе (основные принципы и ключевые задачи) // The Scientific Heritage. 2020. № 43-1(43). С. 43–48.

г.), СФ ГАОУ ВО МГПУ. URL: <https://www.mgpu.ru/perspektivy-razvitiya-rossijskogo-zakonodatelstva/> (дата обращения: 17.01.2022).

6. Международные медико-санитарные правила (2005 г.) (вместе с «Образцами свидетельств об освобождении, прохождении судном санитарного контроля, морской медико-санитарной декларации», «Техническими требованиями в отношении перевозочных средств и операторов перевозки», «Конкретными мерами в отношении трансмиссивных болезней», «Вакцинацией, профилактикой...», «Требованиями в отношении конкретных болезней», «Медико-санитарной частью общей декларации воздушного судна») (приняты в г. Женеве 23.05.2005 Резолюцией WHA58.3 на 8-м пленарном заседании 58-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Мельников В.Ю. Российское законодательство в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 // Российский судья. 2020. № 8. С. 12–18.

8. Национальный проект «Здравоохранение». Федеральный проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)». Концепция и план разработки единой системы нормативно-справочной информации в сфере здравоохранения на период 2019–2024 гг. (версия 1.0) (утв. Минздравом России 16.10.2019, ФГБУ «ЦНИИОИЗ» Минздрава России 01.10.2019). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. Национальный проект «Здравоохранение». Федеральный проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)». Концепция организации информационно-телекоммуникационного взаимодействия медицинских информационных систем медицинских организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти Российской Федерации (за исключением федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральными законами предусмотрена воинская служба или приравненная к ней служба), с подсистемами ЕГИСЗ и с другими отраслевыми информационными системами при оказании медицинской помощи. Версия: 1.0 (утв. Минздравом России 21.11.2019). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

10. О введении режима повышенной готовности: указ мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. 10 марта.

11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья: федеральный закон Рос. Федерации от 29 июля 2017 г. № 242-ФЗ: принят Гос. думой Федер. собр. Рос. Федерации 21 июля 2017 г.: одобр. Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 25 июля 217 г. // СЗ РФ. 2017. № 31, ч. 1. Ст. 4791.

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: федеральный закон Рос. Федерации от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ: принят Гос. думой Федер. собр. Рос. Федерации 31 марта 2020 г.: одобр. Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 31 марта 2020 г. // СЗ РФ. 2020. № 14, ч. 1. Ст. 2028.

13. О временном ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства и временном приостановлении оформления и выдачи виз и приглашений: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р: в ред. распоряжения Правительства Рос. Федерации от 25 декабря 2021 г. № 3867-р // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1825.

14. О временном ограничении движения через автомобильные, железнодорожные, пешеходные, речные и смешанные пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также через сухопутный участок российско-белорусской государственной границы: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 марта 2020 г. № 763-р: в ред. распоряжения Правительства Рос. Федерации от 2 декабря 2021 г. № 3422-р // СЗ РФ. 2020. № 14, ч. 3. Ст. 2175; 2021. № 50, ч. 4. Ст. 8625.

15. О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19: приказ Минздрава России от 19 марта 2020 г. № 198н: в ред. приказа Минздрава России от 20 декабря 2021 г. № 1288н. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

16. О единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения (вместе с «Положением о единой государ-

ственной информационной системе в сфере здравоохранения»): постановление Правительства Рос. Федерации от 5 мая 2018 г. № 555; в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 14 декабря 2021 г. № 2282 // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2849; 2021. № 51. Ст. 8867.

17. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федеральный закон Рос. Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ: принят Гос. думой Федер. собр. Рос. Федерации 11 ноября 1994 г.: в ред. Федерального закона Рос. Федерации от 30 декабря 2021 г. № 459-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

18. О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): указ Президента Рос. Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 // СЗ РФ. 2020. № 14, ч. 1. Ст. 2082.

19. О направлении Временных методических рекомендаций «Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Версия 13.1 (09.11.2021)»: письмо Минздрава России от 16 ноября 2021 г. № 30-4/И/2-19086. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

20. О проведении в Санкт-Петербурге профилактических прививок против новой коронавирусной инфекции отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям: постановление Главного государственного санитарного врача по Санкт-Петербургу от 12 октября 2021 г. № 3; в ред. постановления Главного государственного санитарного врача по Санкт-Петербургу от 11 ноября 2021 г. № 5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

21. О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям: постановление Главного государственного санитарного врача по Республике Бурятия от 26 июня 2021 г. № 4. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

22. О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям в Самарской области: постановление Главного государственного санитарного врача по Самарской области от 15 июля 2021 г. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

23. О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям: Постановление

Главного государственного санитарного врача по Республике Адыгея от 7 октября 2021 г. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

24. О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям: постановление Главного государственного санитарного врача по Ленинградской области от 8 октября 2021 г. № 5-п: в ред. постановления Главного государственного санитарного врача по Ленинградской области от 24 ноября 2021 г. № 6-п. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

25. О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям: постановление Главного государственного санитарного врача по Оренбургской области от 14 октября 2021 г. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

26. О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан Республики Дагестан по эпидемическим показаниям: постановление Главного государственного санитарного врача по Республике Дагестан от 18 октября 2021 г. № 50. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

27. О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям: постановление Главного государственного санитарного врача по г. Москве от 19 октября 2021 г. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

28. О проведении профилактических прививок по эпидемическим показаниям отдельным группам граждан: постановление Главного государственного санитарного врача по МО от 11 октября 2021 г. № 6. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

29. О проведении профилактических прививок против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) по эпидемическим показаниям на территории Республики Алтай: постановление Главного государственного санитарного врача по Республике Алтай от 26 июня 2021 г. № 34: в ред. постановления Главного государственного санитарного врача по Республике Алтай от 7 октября 2021 г. № 76. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

30. О проведении профилактических прививок против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) по эпидемическим показаниям отдельным категориям (группам) граждан Саратовской области в 2021 году: постановление главного государственного санитарного врача по Саратовской области от 8 октября 2021 г. № 10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

31. О проведении профилактических прививок против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) по эпидемическим показателям отдельным категориям (группам) граждан Республики Башкортостан: постановление Управления Роспотребнадзора по Республике Башкортостан от 13 октября 2021 г. № 16-п. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

32. О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): указ Президента Рос. Федерации от 28 апреля 2020 г. № 294 // СЗ РФ. 2020. № 18. Ст. 2875.

33. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федеральный закон Рос. Федерации от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ: принят Гос. думой Федер. собр. Рос. Федерации 12 марта 1999 г.: одобр. Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 17 марта 1999 г.: в ред. Федерального закона Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 357-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; 2021. № 27, ч. 1. Ст. 5185.

34. О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре) (вместе с «Положением о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)»): постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2020 г. № 1100 // СЗ РФ. 2021. № 28, ч. 2. Ст. 5530.

35. Об иммунопрофилактике инфекционных болезней: федеральный закон Рос. Федерации от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ: принят Гос. думой Федер. собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г.: одобр. Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 4 сентября 1998 г.: в ред. Федерального закона Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 316-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4736; 2021. № 27, ч. 1. Ст. 5144.

36. Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней: указ Президента Рос. Федерации от 25 марта 2020 г. № 206 // СЗ РФ. 2020. № 13. Ст. 1898.

37. Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): указ Президента Рос. Федерации от 11 мая 2020 г. № 316 // СЗ РФ. 2020. № 20. Ст. 3157.

38. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон Рос. Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ: принят Гос. думой Федер. собр. Рос. Федерации 1 ноября 2011 г.: одобрен Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 9 ноября 2011 г.: в ред. Федерального закона Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 358-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724; 2021. № 27, ч. 1. Ст. 5186.

39. Об особенностях организации оказания медицинской помощи при угрозе распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 июля 2020 г. № 973 // СЗ РФ. 2020. № 28. Ст. 4425.

40. Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими подпункта 1.1 пункта 1, подпункта 3.1 пункта 3, пункта 4 Постановления Главного государственного санитарного врача Самарской области от 15.07.2021 № 3 «О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям в Самарской области»: решение Самарского областного суда от 3 сентября 2021 г. по делу № 3а-1463/2021. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

41. Об установлении на территории Российской Федерации нерабочих дней в мае 2021 г.: указ Президента Рос. Федерации от 23 апреля 2021 г. № 242 // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 2948.

42. Об установлении на территории Российской Федерации нерабочих дней в октябре – ноябре 2021 г.: указ Президента Рос. Федерации от 20 октября 2021 г. № 595 // СЗ РФ. 2021. № 43. Ст. 7240.

43. Об утверждении Концепции создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения: приказ Минздравсоцразвития России от 28 апреля 2011 г. № 364: в ред. приказа Минздравсоцразвития России 12 апреля 2012 г. № 348 // Здравоохранение. 2011. № 7.

44. Об утверждении национального календаря профилактических прививок и календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям: приказ Минздрава России от 21 марта 2014 г. № 125н: в ред. приказа Минздрава России от 3 февраля 2021 г. № 47н // Российская газета. 2014. 16 мая.

45. Об утверждении национального календаря профилактических прививок, календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям и порядка проведения профилактических

прививок: приказ Минздрава России от 6 декабря 2021 г. № 1122н. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

46. Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции: постановление Правительства Рос. Федерации от 3 апреля 2020 г. № 434; в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 16 октября 2020 г. № 1698 // СЗ РФ. 2020. № 15, ч 4. Ст. 2288; № 43. Ст. 6791.

47. Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих: постановление Правительства Рос. Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715; в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 31 января 2020 г. № 66 // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4916; 2020. № 6. Ст. 674.

48. Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 19 июня 2012 г. № 608; в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 30 октября 2021 г. № 1866 // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526; 2021. № 45. Ст. 7516.

49. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 322; в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 2 октября 2021 г. № 1676 // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899; 2021. № 41. Ст. 6985.

50. Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 // СЗ РФ. 2020. № 15, ч. 4. Ст. 2274.

51. Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (вместе с «СП 3.1.3597-20. Санитарно-эпидемиологические правила...»); постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22 мая 2020 г. № 15; в ред. постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 4 декабря 2021 г. № 33 // Российская газета. 2020. 29 мая.

52. Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 3.3686-21 «Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней» (вместе с «СанПиН 3.3686-21. Санитарные правила и нормы...»): постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28 января 2021 г. № 4. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

53. Оперштаб по коронавирусу – Оперативный штаб для борьбы с КОВИД. URL: <http://government.ru/department/556/events/> (дата обращения: 07.01.2022).

54. Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: монография / колл. авт.; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстициформ, 2019. 370 с.

55. Приложение «Социальный мониторинг»: как работает сервис. Какие штрафы считаются противоправными. URL: <https://zakonguru.com/medicina/sotsialniy-monitoring.html#i> (дата обращения: 17.01.2022).

56. Федеральная платформа выдачи цифровых пропусков будет внедрена в 21 субъекте Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/39786/> (дата обращения: 08.01.2022).

Авторский коллектив

Быкова Марина Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, налогового и банковского права СФ ГАОУ ВО МГПУ.

Галактионов Станислав Александрович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права и процесса, доцент кафедры уголовного права и процесса СФ ГАОУ ВО МГПУ, подполковник внутренней службы в отставке.

Курушин Сергей Анатольевич – кандидат юридических наук, заведующий кафедрой конституционного и административного права, доцент кафедры конституционного и административного права СФ ГАОУ ВО МГПУ, подполковник милиции в отставке.

Родионов Леонид Александрович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, доцент кафедры конституционного и административного права СФ ГАОУ ВО МГПУ, советник государственной службы РФ 1-го класса.

Серебрякова Татьяна Александровна – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового, налогового и банковского права, профессор кафедры финансового, налогового и банковского права СФ ГАОУ ВО МГПУ, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

Старкова Юлия Михайловна – старший преподаватель кафедры конституционного и административного права, руководитель научно-исследовательской работы студентов факультета права и управления СФ ГАОУ ВО МГПУ.

Таренкова Ольга Александровна – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского права и процесса, доцент кафедры гражданского права и процесса СФ ГАОУ ВО МГПУ.