

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

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

Сборник статей
по итогам III Новосибирского
международного юридического форума
(27–28 мая, 10 июня 2021 г.)

Часть 1

Новосибирск
2021

ББК 67.021

П68

Ответственные редакторы:

канд. юрид. наук *О. Н. Шерстобоев*;

канд. юрид. наук *М. В. Громоздина*;

канд. ист. наук *М. С. Саламатова*

П68 **Право** и экономика: национальный опыт и стратегии развития : сб. ст. по итогам III Новосиб. междунар. юрид. форума (27–28 мая, 10 июня 2021 г.) : в 2 ч. / Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. — Ч. 1 / под ред. О. Н. Шерстобоева, М. В. Громоздиной, М. С. Саламатовой. — Новосибирск : НГУЭУ, 2021. — 396 с.

ISBN 978-5-7014-1017-4

ISBN 978-5-7014-1018-1 (ч. 1)

В сборнике представлены научные статьи, подготовленные участниками III Новосибирского международного юридического форума «Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития», который состоялся в г. Новосибирске 27–28 мая и 10 июня 2021 г.

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

Статьи представлены в авторской редакции.

ISBN 978-5-7014-1017-4

ISBN 978-5-7014-1018-1 (ч. 1)

ББК 67.021

© Новосибирский государственный
университет экономики
и управления «НИНХ», 2021

**Приветственное слово
участникам III Новосибирского
международного юридического форума
«Право и экономика:
национальный опыт и стратегии развития»**

*Сердечно приветствую участников
III Новосибирского Международного юридического форума!*

Позвольте пожелать вам плодотворных научных свершений, дружеского общения и, конечно, крепкого сибирского здоровья!

Наш юридический форум задуман как площадка для обмена мнениями, достижениями, позволяющая ученым из разных стран и регионов общаться друг с другом, представлять свои идеи, развивать их.

Эти задачи стали лейтмотивом III Юридического форума, результаты которого представлены в настоящем сборнике.

Отдельно хотелось бы отметить и выразить глубокую благодарность нашим партнерам, без которых проведение мероприятий форума стало бы невозможным, а их участие позволило нам сделать форум более интересным и научно разнообразным. НГУЭУ тесно взаимодействовал с Министерством юстиции Новосибирского области и Институтом законодательства и правовой информации Республики Казахстан; уголовно-правовой блок форума был организован в сотрудничестве с Кузбасским институтом ФСИН России.

В 2021 году в нашем совместном мероприятии приняло участие около 500 человек из 9 стран, всего в рамках форума было проведено 9 международных конференций. Обсуждались самые разные проблемы: от вопросов организации исполнения наказаний до правовых аспектов цифровизации; большой резонанс имела конференция по семейному праву.

НГУЭУ является современным университетом предпринимательского типа, который старается воспринимать все новое, быть в центре российских и мировых трендов образования и науки, и я уверен, что Новосибирский Международный юридический форум отвечает этим требованиям. Так, на

его площадках обсуждались проблемы междисциплинарного характера: кроме цифровизации, хотелось бы обратить внимание на взаимодействие права и экономики, которым мы всегда уделяем особое внимание.

Воспользовавшись случаем, приглашаю всех читателей этого сборника на следующий IV Новосибирский Международный юридический форум, который состоится в конце мая следующего 2022 года. Ждем вас на площадках форума!

С уважением,
Павел Анатольевич Новгородов,
ректор Новосибирского государственного
университета экономики и управления «НИНХ»

**Приветственное слово
участникам III Новосибирского
международного юридического форума
«Право и экономика:
национальный опыт и стратегии развития»**

Уважаемые участники Международного юридического форума!

Разрешите поприветствовать коллектив Новосибирского государственного университета экономики и управления от имени сотрудников Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. Хочется отметить, что наши Институты связывает многолетнее сотрудничество.

Проведение на системной основе ежегодного юридического форума, международных конференций, круглых столов, где соорганизаторами выступают наши учреждения, стало доброй традицией. Проводимый в этом году III Международный юридический форум «Право и экономика»: национальный опыт и стратегия развития» является продолжением этой доброй традиции.

Форум безусловно насыщен различными знаковыми событиями, представлены разносторонние направления по теме, что подтверждает широкое представительство участников. Форум не замыкается только правовыми вопросами, будут рассматриваться вопросы экономики, технологий и социальных наук.

Хочется поблагодарить организаторов конференции за постоянство и незыблемость традиций. Такое отношение к делу говорит об их высоком профессионализме и преданности своему делу, делу науки.

Желаем всем участникам форума плодотворной работы, творческой результативной дискуссии, активности, оптимизма и приобретения дружеских контактов. Уверен, что форум послужит достойной площадкой для высказывания научных позиций и конструктивного диалога, обмена опытом между учеными.

Надеюсь, что результаты форума будут полезны всем ее участникам, а апробированные результаты дискуссий будут

приняты ученым сообществом и найдут свое отражение в нормах законодательства наших стран.

Наше совместное сотрудничество и дальше будет продолжаться. Запланирован еще ряд совместных мероприятий. В марте текущего года в Казахстане принят Закон «По вопросам дальнейшего совершенствования нормотворчества». Внедрена совершенно новая прозрачная модель проведения научных правовых экспертиз законодательных актов и международных договоров. Этим же Законом также регламентирован порядок составления реестра и автоматизированного отбора как отечественных, так и зарубежных ученых экспертов. Институт законодательства и правовой информации определен координатором и организатором проведения данной деятельности. В сентябре этого года нами запланирован международный круглый стол, посвященный проблемам официального разъяснения (толкования) законов.

Воспользовавшись случаем, уважаемый коллеги, приглашаю вас принять участие. Еще раз желаю форуму плодотворной и результативной работы, а участникам крепкого здоровья, благополучия, успехов и новых научных достижений!

С уважением,
Рамазан Кумарбекович Сарпеков,
Директор Института законодательства
и правовой информации Республики Казахстан,
Заслуженный деятель Казахстана

ПЛЕНАРНЫЙ ДОКЛАД

НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ РОССИИ: МЕСТО И РОЛЬ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

А. В. Новиков

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
президент

доктор экономических наук, профессор
avnov59@yandex.ru

Аннотация. В статье анализируются законодательные и нормативные документы, точки зрения ученых на формирование и развитие этапов развития экономики России с позиций места и роли финансового рынка. Рассматриваются пять этапов развития России с начала 90-х годов прошлого века до 2021 г. Подчеркивается значимость финансового рынка как драйвера роста экономики, в том числе вклад финансового рынка в формирования ВВП. Приведены позиции отечественных и зарубежных институтов на развития мировой экономики, отдельных стран, в том числе России. Отмечены направления совершенствования финансового рынка с позиций его потенциала.

Ключевые слова. Этапы развития экономики России, финансовый рынок, экономический рост.

Annotation. The article analyzes legislative and regulatory documents, scientists' points of view on the formation and development of the stages of development of the Russian economy from the standpoint of the place and role of the financial market. Five stages of Russia's development from the beginning of the 90s of the last century to 2021 are considered. The importance of the financial market as a driver of economic growth, including the contribution of the financial market to the formation of GDP, is emphasized. The positions of domestic and foreign institutions on the development of the world economy, individual countries, including Russia, are given. The directions of improving the financial market from the standpoint of its potential are noted.

Keywords. Stages of development of the Russian economy, the financial market, economic growth.

Россия уже 30 лет находится на этапе формирования и развития рыночной экономики, институтов общества, обеспечивающих рыночные отношения, формирования обществен-

ного создания, основанного на возможностях и требованиях, предъявляемых рынком.

Отношение к рыночной системе в обществе неоднозначное, проводимые преобразования являются неоднородными, оценка успеха и неудач рыночных реформ часто противоположные. От этапа эйфории от рыночных реформ общество в целом и его отдельные представители переходит к рассмотрению иных подходов. Например, активно обсуждается отказ от либеральных моделей развития общества и экономики, и переходу к модели адресного регулирования экономики, в том числе с использованием опыта советского периода централизованного планирования.

Однако оглядываясь на развитие рыночной экономики в постсоветский период, следует иметь в виду, что этот период является неоднородным с позиций моделей развития экономики, использования инструментов рыночной экономики, места и роли отдельных секторов экономики, значимости общественных институтов, в том числе с позиций законотворчества.

На наш взгляд, необходимо выделить те сферы экономики, которые внесли и будут вносить значительный вклад в развитие экономики, например, влиять на рост ВВП, или их потенциал будет использоваться как драйвер роста экономики.

Традиционная точка зрения заключается в опоре на реальный сектор экономики, поддержке флагманов этого сектора, прежде всего нефтегазовой промышленности, иных отраслей, являющихся главными «кормильцами» бюджета. Действительно, эти отрасли экономики финансируют значительную часть бюджета, обеспечивают собственное развитие и формируют социальную среду в своих коллективах, основанную на принципах поддержки. Эта одна сторона медали.

Другая сторона медали заключается в необходимости осуществлять инвестиции как главный источник роста. При этом как для финансового сектора, так и для реального сектора экономики важно опираться не только на собственные средства (так происходит в нефтегазовом секторе экономики, где доля собственных средств в финансировании инвестиций в основной капитал достигает 80 % от всех инвестиций), но и на источ-

ники и финансовые инструменты внешнего рынка капитала. Эти показатели являются основными для оценки уровня развития рыночной экономики конкретного государства.

Таким образом, обсуждая, что именно нужно сделать для ускорения экономического роста, следует иметь в виду не только количественные оценки темпов роста, но и источники и инструменты, которые обеспечили этот рост.

Конечно, государство должно отвечать за развитие экономики, за инвестиционную политику. Но в странах с рыночной экономикой значительную часть инвестиций составляет частный сектор. К сожалению, в России это не так. Инвестиции частного сектора составляют примерно одну треть от общего объема инвестиций.



Инвестиции в России в 2019 г. по структуре собственности
[1, Инвестиционный рейтинг 2020 — ослабление частных инвестиций // Эксперт.ру (expert.ru)]

Мы остановимся на анализе значимости финансового рынка как одного из драйверов экономического роста. При этом будем исходить из того, что имеются несколько этапов в развитии рыночной экономики России. Обозначим основные этапы развития экономики в постсоветский период и определим основные подходы, которые появились в период после пандемии коронавируса.

За тридцатилетний период (1991–2020 гг.) можно выделить четыре этапа экономического роста России [2, с. 235–264].

Первый этап — 1991–1998 гг. — экономический (трансформационный) спад (кризис).

Второй этап — 1999–2007 гг. — бурный восстановительный экономический рост, основанный на экстенсивных факторах.

Третий этап — 2008–2012 гг. — затухающий восстановительный экономический рост.

Четвертый этап — 2013–2020 гг. — стагнирующий экономический рост.

Особенностью первого этапа является переход России от социализма к капитализму. В качестве механизма такого перехода был выбран финансовый рынок, обслуживающий «народную приватизацию» путем раздачи финансового инструмента (приватизационного чека). Этот инструмент позволил переформатировать государственную собственность в частную, и на этой основе сформировать рыночную экономику. Тем самым финансовый рынок являлся главным «строителем» капитализма в России.

Второй этап осуществлялся на основе модели спроса. Использовались инструменты стимулирования спроса через адресные программы поддержки населения и юридических лиц. Главное предназначение финансового рынка в этих условиях — формирование устойчивых финансовых институтов и расширение спектра финансовых инструментов, позволяющих обеспечивать устойчивый доход сформированного богатого «слоя» граждан и формирующегося среднего класса. Впервые была разработана стратегия развития финансового рынка до 2010 г.

Третий этап также базировался на модели стимулирования спроса, но в период экономического кризиса. Капитализация фондового рынка в острой фазе кризиса упала в 4 раза относительно докризисного периода. И задачей финансового рынка являлось восстановление утраченных позиций, перегруппировка собственников, в том числе увеличение доли отечественных владельцев бизнеса. Финансовый рынок динамично восстанавливался через централизацию его регулирования.

Четвертый этап характеризовался сменой модели экономического развития. От модели стимулирования спроса Россия перешла к модели стимулирования предложения. Важную роль в этом процессе играл финансовый рынок, что закреплено в «Стратегии-2020: Новая модель роста — новая социальная политика». Предложенные мероприятия по стимулированию предложения со стороны финансового рынка базировались на жесткой централизации финансовых институтов и стандартизации операций с финансовыми инструментами.

Считаем, что в 2021 г. Россия вступила в пятый этап экономического роста, связанный как со структурным кризисом, вызванным пандемией коронавируса, так и с возможностью перехода экономики России на «цифровые рельсы». В этих условиях от финансового рынка ожидают новых возможностей использования его потенциала. И эти новые возможности связаны с использованием форсированного финансового развития экономики — финансового форсажа [3].

Прошедший 2020 год, главным событием которого являлась борьба с пандемией, завершился с макроэкономических позиций в России на относительно благополучной волне. Сокращение темпов ВВП затронуло почти все страны, однако в разной степени. Например, сокращение ВВП в зоне евро и в России существенно отличалось в пользу России. В зоне евро падение ВВП составило 6,6 %, в то время как в России ВВП сократился 3,1%, т. е. падение ВВП в зоне евро более чем в два раза превышает падение в России. Китай, в начале 2020 года, нагнетая ситуацию с пандемией, быстро встал «на ноги», и демонстрирует относительно высокий темп роста экономики. Темп роста ВВП Китая в 2020 г. составил 2,3 % [4].

В 2021 г. ситуация по странам также является неоднородной. В Европе бушует третья волна пандемии, США уверенно выходит на траекторию роста (6,4 % рост ВВП), России прогнозируют, по разным оценкам, не менее 3,8 % рост ВВП, прогнозы по Китаю впечатляют — не менее 8,4 % роста ВВП. При этом чем более отдаляется начало 2021 года, тем более высокие темпы роста обещают зарубежные и отечественные институты прогнозирования [7].

Государственные органы и около государственные организации, а также отдельные аналитики дают прогнозы роста экономики, выявляют проблемы и предлагают рецепты ускорения роста мировой экономики, экономики регионов и отдельных стран. В целом можно выделить следующие организации и их группы.

Таблица 1

**Международные и российские организации,
участвующие в исследовании**

Типологическая группа	2020 г.
Зарубежные	
Международные экономические и валютно-финансовые организации	Организация объединенных наций (ООН); Всемирный банк (ВБ); Международный Валютный фонд (МВФ); Всемирный экономический форум (ВЭФ)
Международные аналитические и финансовые организации	Международные рейтинговые агентства (S&P Global Ratings, Scope Ratings, Moody's), крупнейшие банки (Bank of America — BofA, Citibank, Saxo Bank)
Российские	
Государственные органы РФ	ЦБ РФ, Росстат, Минфин, Минэкономразвития России
Аналитические центры, агентства и финансовые организации	Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (ЦМАКП); Аналитический центр при Правительстве РФ (АЦП РФ); Российские рейтинговые агентства: АК&М, RusRating, Национальное рейтинговое агентство (НРА), Аналитическое кредитное рейтинговое агентство (АКРА) и RAEX (ранее «Эксперт РА»); Российские банки: Сбербанк, Альфа-банк, ВТБ
Научные организации	Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара (Институт Гайдара) — Гайдаровский форум НИУ ВШЭ — Институт «Центр развития»; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН (ИНП РАН); Группы ученых и отдельные известные исследователи

Представители каждой из выделенных групп, как правило, подводят итоги года пандемии, делают прогнозы на будущий период с детализацией от одного или трех лет, очень редко на более продолжительный период, и предлагают направления развития, своеобразные драйверы роста экономики по выделенным типологическим группам.

Таблица 2

**Документы международных организаций,
использованные в исследовании**

Документ	Сайт
Организация объединенных наций (ООН)	
World Economic Situation and Prospects 2021 Department of Economic and Social Affairs (un.org). Доклад «Мировая экономическая ситуация и перспективы 2021 года». ООН	5, https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-2021/ (дата обращения: 26.01.2021)
Международный Валютный фонд (МВФ)	
МВФ. Доклад «Перспективы развития мировой экономики: преодоление неравномерного восстановления экономики», апрель 2021	6, https://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021 (дата обращения: 26.01.2021)
Всемирный банк (ВБ)	
Всемирный банк. Доклад об экономике России. Выпуск № 44, декабрь 2020. Russia Integrates: Deepening the Country's Integration in the Global Economy. 2020. Россия интегрируется: Углубление интеграции страны в мировую экономику (английский язык). Санги, Апурва; Гиллсон, Иэн Джон Дуглас. 2020. Вашингтон, D. C.: Группа Всемирного банка	7, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34950/Russia-Economic-Report-Dec-2020-RU.pdf?sequence=8&isAllowed=y (дата обращения: 26.01.2021) 8, http://documents.worldbank.org/curated/en/921181607959469524/Russia-Integrates-Deepening-the-Country-s-Integration-in-the-Global-Economy (дата обращения: 26.01.2021)

Окончание табл. 2

Документ	Сайт
Всемирный экономический форум (ВЭФ)	
ВЭФ. Доклад о глобальных рисках, 2021. Выпуск 16. The Global Risks Report 2021, 16th Edition. World Economic Forum.	9, http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf (дата обращения 26.01.2021)
Стенограмма выступления Путина на онлайн-форуме «Давосская повестка дня 2021»	10, http://prezident.org/tekst/stenogramma-vystuplenija-putina-na-onlain-forume-davosskaja-povestka-dnja-2021-27-01-2021.html (дата обращения: 26.01.2021)
Синьхуа (Китай): полный текст специальной речи председателя КНР Си Цзиньпина во время Диалога «Давосская повестка дня» ВЭФ	11, https://inosmi.ru/politic/20210126/248995378.html (дата обращения: 26.01.2021)
Консалтинговая компания Eurasia Group	
Ян Бреммер, Клифф Купчан. Доклад «Основные риски 2021». Eurasia Group, 2021. Ian Bremmer, Cliff Kupchan. Top Risks-2021. Eurasia Group, 2021	12. https://www.eurasiagroup.net/issues/top-risks-2021 (дата обращения: 26.01.2021)

Таблица 3

**Документы российских организаций,
использованные в исследовании**

Документ	Сайт
Банк РФ	
Издания Банка России	13, https://cbr.ru/about_br/publ/
Росстат	
Росстат. Официальная статистика	14, https://rosstat.gov.ru/folder/10705
Минфин РФ	
Министерство финансов РФ	15, https://minfin.gov.ru/ru/
Министерство экономического развития Российской Федерации	
Министерство экономического развития РФ	16, https://www.economy.gov.ru/

Продолжение табл. 3

Документ	Сайт
Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и прогнозируемые изменения цен (тарифов) на товары, услуги хозяйствующих субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности в инфраструктурном секторе, на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов	17, https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/scenarnye_usloviya_osnovnye_parametry_prognoza_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_2022_god_i_na_planovyy_period_2023_i_2024_godov.html
Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара (Институт Гайдара)	
Российская экономика в 2020 году. Тенденции и перспективы (Вып. 42) / [под науч. ред. д-ра экон. наук Кудрина А. Л., д-ра экон. наук Мау В. А., д-ра экон. наук Радыгина А. Д., д-ра экон. наук Синельникова-Мурылева С. Г.]; Ин-т Гайдара. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2021. 712 с.	18, https://www.iep.ru/files/text/trends/2020/Book.pdf (дата обращения: 26.01.2021)
Гайдаровский форум	
Гайдаровский форум	19, https://gaidarforum.ru/ru/
Институт «Центр развития» НИУ «Высшая школа экономики»	
Высшая школа экономики	20, https://www.hse.ru/
Комментарии о Государстве и Бизнесе	21, https://dcenter.hse.ru/newkgb
Инвестиции, 2020 г.: кризис для одних отраслей и новые возможности для других	22, https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/451772827.pdf (дата обращения: 26.01.2021)
Комментарии о государстве и бизнесе. № 352 от 15 марта 2021 г.	23, https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/444196131.pdf (дата обращения: 26.01.2021)

Документ	Сайт
Макроэкономика. О рецессии 2020 г. и возможной новой модели экономического восстановления и развития. Комментарии о государстве и бизнесе. № 344 от 15 февраля 2021 г. Консенсус-прогноз. Опрос независимых экспертов: возврат на траекторию 2 %-ного роста. Комментарии о государстве и бизнесе. № 344 от 14 февраля 2021 г.	24, https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/443341117.pdf (дата обращения: 26.01.2021)
Группы ученых и отдельные известные исследователи	
Аганбегян А. Г., Порфирьев Б. Н., Широв А. А. О преодолении текущего кризиса и путях развития экономики России. Труды Вольного экономического общества России. М., 2021. Т. 227. С. 193–213.	25, https://cyberleninka.ru/article/n/o-preodolenii-tekuschego-krizisa-i-putyah-razvitiya-ekonomiki-rossii/viewer (дата обращения: 26.01.2021)
Гурова Т., Ивантер А., Обухова Е. «Защита Набиуллиной» снова в действии. Эксперт, № 14, 2021 г.	26, https://expert.ru/expert/2021/14/zaschita-nabiullinoy-snova-v-deystvii/ (дата обращения: 26.01.2021)

Таким образом, существует обширный научный и методический материал, позволяющий с различных позиций провести анализ проблемных зон экономического развития, выявить предложения по приоритетам развития, определить основные предлагаемые инструменты (драйверы) развития.

Такая неравномерность оценок представителей типологических групп связана с выделением различных «рецептов» лечения или драйверов роста экономики. На наш взгляд, можно выделить следующие группы драйверов роста экономики:

- формирования стимулов инвестиционной активности;
- отраслевой подход — выявление приоритетных отраслей;
- региональный подход — выделение особых зон роста;
- точечный прорыв;
- иные драйверы роста.

Конечно, приведенная группировка драйверов роста носит условный характер, однако показывает принципиаль-

ные направления формирования экономической политики конкретной страны или группы стран.

Группируя драйверы по качественным признакам, получаем следующую сравнительную таблицу.

Таблица 4

Драйверы роста экономики после пандемии

Типологическая группа	Инвестиционная активность	Отраслевой подход	Региональный подход	Точечный прорыв	Иные драйверы роста
Международные организации					
ООН	Поддержка инвестиционных процессов			Мировая торговля	Подавление инфляции
ВЭФ		Промышлен. поляризация			
Российские организации					
(МЭР)	Новый инвестиционный цикл, финансовые инструменты, зеленые облигации, инфраструктурные облигации		Закон о комплексном развитии территорий	Рост доходов населения	
Банк России					Инвестиции не первичны, так как существует проблема недозагрузки мощностей
Гайдаровский форум	Финансовые инструменты*			Сервисное государство	

* на депозитах резидентов РФ в банковских системах за пределами страны: это более 700 тыс. счетов 400 тыс. резидентов общим объемом более 13 трлн руб. (порядка \$170 млрд).

Рассмотрим драйвер роста с позиций формирования стимулов инвестиционной активности экономики. Как известно, существуют несколько механизмов привлечения инвестиций в экономику [27, 30], выделяют собственные, привлеченные, в том числе заемные средства как источники инвестиций,

каждый источник имеет портфель соответствующих инструментов [28, 31, с. 42–52].

Финансовый рынок аккумулируют и формирует механизмы, источники и инструменты привлечения инвестиций. Можно ли, используя потенциал финансового рынка, сформировать стимулы развития экономики, что для этого нужно сделать, какие мероприятия стратегического и тактического плана следует осуществить?

Отвечая на этот вопрос, проанализируем итоги развития отдельных сфер экономики России в 2020 году (табл. 5).

Таблица 5

Индекс физического объема ВВП и валовой добавленной стоимости по отраслям экономики в постоянных ценах, в % к предыдущему году [29]

	2020 г.	Справочно 2019 г.
Валовой внутренний продукт в рыночных ценах	97,0	102,0
в том числе:		
сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	100,2	102,7
добыча полезных ископаемых	90,5	102,6
обрабатывающие производства	100,0	102,8
обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	96,7	99,0
водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	95,4	100,5
строительство	100,0	98,1
торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	97,1	100,1
транспортировка и хранение	89,4	101,3
деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	75,5	102,6
деятельность в области информации и связи	100,2	106,3
деятельность финансовая и страховая	107,3	112,0
деятельность по операциям с недвижимым имуществом	101,2	102,6
деятельность профессиональная, научная и техническая	97,6	104,4

Окончание табл. 5

	2020 г.	Справочно 2019 г.
деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги	91,9	98,6
государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	102,3	100,5
образование	98,7	98,9
деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	99,8	101,7
деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	88,6	102,6
предоставление прочих видов услуг	93,1	104,7
деятельность домашних хозяйств как работодателей; недифференцированная деятельность частных домашних хозяйств по производству товаров и оказанию услуг для собственного потребления	74,1	98,0
Чистые налоги на продукты	94,6	102,2

Отметим, что по итогам 2020 г., при общем снижении темпов роста экономики России, финансовый сектор показал наибольший рост. Именно за счет роста финансового сектора, в том числе перераспределения финансовых ресурсов между кредитным, валютным и рынком ценных бумаг в пользу рынка ценных бумаг, произошли качественные изменения, при этом многие трансакции на финансовом рынке были направлены на изменения структуры собственности, поскольку активные торги осуществлялись на рынке акций.

Таким образом, можно констатировать, что финансовый рынок рассматривается исследователями как возможный драйвер роста экономики. Обратим внимание, что представители выделенных нами типологических групп, в разной степени оценивают потенциал финансового рынка.

Оценка потенциала финансового рынка осуществляется по следующим направлениям:

- источники финансирования;
- изменения структуры собственников;
- развитие финансовых инструментов;

- особенности денежно-кредитной политики;
- другие направления.

Органам государственной власти, представителем бизнеса, научным и образовательным организациям следует проанализировать, обобщить и выделить принципиальные направления реализации политики ускорения экономического роста, в том числе используя потенциал финансового рынка.

Литература

1. Инвестиционный рейтинг 2020 — ослабление частных инвестиций // Эксперт.ру. [expert/2021/01/goskapitalist-poshel-v-ataku/](http://expert.ru/expert/2021/01/goskapitalist-poshel-v-ataku/) Эксперт № 1. 21 дек. 2020 г.
2. Новиков А. В., Новикова И. Я. Оценка уровня развития финансового рынка России на этапах экономического роста // Идеи и идеалы. 2021. Т. 13, № 1, ч. 2. С. 235–264.
3. Новиков А. В., Новикова И. Я. Финансовый рынок России: есть ли потенциал для стимулирования экономического роста? // Вестн. НГУЭУ. 2020. № 2. С. 86–104.
4. МВФ ПРМЭ Апрель 2021 МВФ. Доклад «Перспективы развития мировой экономики», апрель 2021. <https://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021> Преодоление Неравномерного Восстановления Экономики]
5. <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-2021/>
6. World Economic Situation and Prospects 2021 // Department of Economic and Social Affairs (un.org): доклад «Мировая экономическая ситуация и перспективы 2021 года». ООН. <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-2021/> (дата обращения: 26.01.2021).
7. МВФ. Доклад «Перспективы развития мировой экономики: преодоление неравномерного восстановления экономики», апр. 2021. <https://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021> (дата обращения: 26.01.2021).
8. Всемирный банк. Доклад об экономике России. Вып. № 44, дек. 2020. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34950/Russia-Economic-Report-Dec-2020-RU.pdf?sequence=8&isAllowed=y> (дата обращения: 26.01.2021).
9. Russia Integrates : Deepening the Country's Integration in the Global Economy. 2020.
10. Россия интегрируется: Углубление интеграции страны в мировую экономику (английский язык). Санги, Апурва; Гиллсон, Иэн Джон Дуглас. 2020. Вашингтон, D. C. : Группа Всемирного банка. <http://documents.worldbank.org/curated/en/921181607959469524/Russia-Integrates-Deepening-the-Country-s-Integration-in-the-Global-Economy> (дата обращения: 26.01.2021).

11. ВЭФ. Доклад о глобальных рисках, 2021. Вып. 16. The Global Risks Report 2021, 16th Edition. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf (дата обращения: 26.01.2021).
12. Стенограмма выступления Путина на онлайн-форуме «Давосская повестка дня 2021» <http://prezident.org/tekst/stenogramma-vystuplenija-putina-na-onlain-forume-davosskaja-povestka-dnja-2021-27-01-2021.html> (дата обращения: 26.01.2021).
13. <https://inosmi.ru/politic/20210126/248995378.html>
14. Синьхуа (Китай): полный текст специальной речи председателя КНР Си Цзиньпина во время Диалога «Давосская повестка дня». ВЭФ <https://inosmi.ru/politic/20210126/248995378.html> (дата обращения: 26.01.2021).
15. Ian Bremmer, Cliff Kupchan. Top Risks-2021. Eurasia Group, 2021. <https://www.eurasiagroup.net/issues/top-risks-2021> (дата обращения: 26.01.2021).
16. Издания Банка России. https://cbr.ru/about_br/publ/
17. Росстат. Официальная статистика. <https://rosstat.gov.ru/folder/10705>
18. Министерство финансов РФ. <https://minfin.gov.ru/ru/>
19. Министерство экономического развития РФ. <https://www.economy.gov.ru/>
20. Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и прогнозируемые изменения цен (тарифов) на товары, услуги хозяйствующих субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности в инфраструктурном секторе, на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов. https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozu_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/scenarnye_usloviya_osnovnye_parametry_prognoza_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_2022_god_i_na_planovyy_period_2023_i_2024_godov.html
21. Российская экономика в 2020 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 42) / [Под науч. ред. д-ра экон. наук А. Л. Кудрина, д-ра экон. наук В. А. Мау, д-ра экон. наук А. Д. Радыгина, д-ра экон. наук С. Г. Синельникова-Мурылева]; Ин-т Гайдара. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2021. 712 с. <https://www.iep.ru/files/text/trends/2020/Book.pdf> (дата обращения: 26.01.2021).
22. Гайдаровский форум. <https://gaidarforum.ru/ru/>
23. Высшая школа экономики. <https://www.hse.ru/>
24. Комментарии о Государстве и Бизнесе. <https://dcenter.hse.ru/newkgb>
25. Инвестиции, 2020 г.: кризис для одних отраслей и новые возможности для других. <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/451772827.pdf> (дата обращения: 26.01.2021).
26. Комментарии о государстве и бизнесе. № 352 от 15 марта 2021 г. <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/444196131.pdf> (дата обращения: 26.01.2021).
27. Макроэкономика. О рецессии 2020 г. и возможной новой модели экономического восстановления и развития. Комментарии о государстве и бизнесе. № 344 от 15 февраля 2021 г. Консенсус-прогноз.

- Опрос независимых экспертов: возврат на траекторию 2 %-ного роста. Комментарии о государстве и бизнесе. № 344 от 14 февраля 2021 г. <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/443341117.pdf> (дата обращения: 26.01.2021).
28. Аганбегян А. Г., Порфирьев Б. Н., Широков А. А. О преодолении текущего кризиса и путях развития экономики России. Труды Вольного экономического общества России. М., 2021. Т. 227. С. 193–213. <https://cyberleninka.ru/article/n/o-preodolenii-tekuschego-krizisa-i-putyah-razvitiya-ekonomiki-rossii/viewer> (дата обращения: 26.01.2021).
 29. Гурова Т., Ивантер А., Обухова Е. «Защита Набиуллиной» снова в действии. Эксперт, №14, 2021 г. <https://expert.ru/expert/2021/14/zaschita-nabiullinoi-snova-v-deystvii/> (дата обращения: 26.01.2021).
 30. Новиков А. В. Фондовый рынок как механизм привлечения инвестиций. Новосибирск: НГАЭиУ, 2000. 224 с.
 31. Новиков А. В., Новикова И. Я. Сегменты и инструменты финансового рынка. Сибирская финансовая школа. 2014. № 1. С. 42–52.
 32. Росстат. О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) за 2020 год. https://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/lssWWW.exe/Stg/d02/60.htm

МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ: ЕВРАЗИЙСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ»

СИНЕРГИЯ ПРАВА НА ПРОСТРАНСТВЕ ЕАЭС (ДОКЛАД)

А. А. Федорцов

Суд Евразийского Экономического Союза
Судья

Аннотация. В статье представлено понятие право ЕАЭС, его соотношение с правом ВТО и общепризнанными принципами международного права. Исследуются правовые позиции Суда ЕАЭС, которые определяют понимание право ЕАЭС, делаются выводы о необходимости больше уделять внимание толкованию, развитию и совершенствованию права ЕАЭС и интегрировать национальные системы права с Союзным, уважая принципы международного права.

Ключевые слова: право ЕАЭС, право ВТО, международное право, Суд ЕАЭС.

Abstract. The article is dedicated to the concept of the Eurasian Economic Union (EAEU) law, the relationship between the EAEU law and the WTO law, and between the EAEU law and the general principles of international law. The legal positions of the EAEU Court are analyzed, it is concluded that it is necessary to pay more attention to the interpretation, development and improvement of the EAEU law, national legal systems and the law of the EAEU must be integrated, and in this case, the general norms of international law must also be respected.

Key words: the EAEU law, the WTO law, international law, the Court of the EAEU.

В настоящее время во многих фундаментальных работах по теории международного права остается без должного рассмотрения вопрос о системе международного права. По мнению советского и российского юриста-международника Е. Т. Усенко, понимание значения познания системы между-

народного права для науки о нем побуждало многих ученых, начиная, по крайней мере, с Гуго Гроция, заниматься этой проблемой.

Тем не менее, признанной всеми системы международного права, как и права в принципе, до сих пор не существует, а в отсутствие такой системы возможны различные взгляды на комплекс норм международного права, его внутреннюю структуру и соотношение с иными правовыми блоками.

Одна из причин этого, на мой взгляд, кроется в том, что система международного права, в особенности в последнее время, активно эволюционирует. Такая эволюция происходит во-многом из-за недостаточной эффективности универсального международного права, если не сказать о кризисе последнего, и низкой эффективности институциональной структуры глобальных международных организаций, которые, к сожалению, не всегда могут обеспечить надлежащее (полное) выполнение правовых норм при постоянном увеличении количества вызовов и угроз.

Если есть право, то должен быть механизм обеспечения его соблюдения и, если хотите, принуждения к соблюдению. В классической модели международного права многое остается на усмотрение государств из-за отсутствия надлежащего контроля за исполнением правовых норм. А государственное усмотрение, как мы видим, сегодня у многих государств далеко не однозначное и трактуется часто по-своему и только с учетом своих интересов.

Обеспечить мониторинг и контроль исполнения правовых норм удастся лучше на региональном уровне в силу согласия государств принимать на себя большие обязательства, в том числе в части признания компетенции и полномочий органов межгосударственных объединений нового типа.

Как следствие, сегодня под эгидой международного права возникают и занимают важные места в структуре международных отношений такие формы межгосударственного взаимодействия как союзы государств (например, Европейский союз, Евразийский экономический союз), которые приходят на смену классическим международным межправительственным организациям. Первые — союзы государств, хотя перво-

начально создаются в рамках международного права (на основании международного договора), стремятся в своем развитии заменить международную основу квазигосударственной либо квазиконституционной.

В полной мере достичь этой цели пока не удалось ни одному интеграционному объединению. Все помнят историю с Конституцией ЕС. Хотели подписать Конституцию, но из-за провала референдумов в Нидерландах и Франции вынуждены были подписать Лиссабонский договор.

Для нас как для юристов важно понимать, что в этом развитии международных отношений право играет одну из ключевых ролей. По большому счету, именно характеристики права международной организации, глубина и ширина охвата регулируемых сфер деятельности интеграционного объединения определяют сущность межгосударственного образования.

О понятии «право ЕАЭС»

Впервые в современной истории, в процессе интеграционного взаимодействия Беларуси, Казахстана и России, к которому присоединились Армения и Кыргызстан, выделен и определен массив межгосударственного права. Хотя Евразийский экономический союз еще очень молодое межгосударственное образование, с первых дней он функционирует в системе определенных правовых координат. Иные известные интеграционные объединения (СНГ, ОДКБ, Союзное государство), которые намного старше ЕАЭС, такими успехами похвастаться не могут. Следует признать, что термины «право СНГ», «право ОДКБ» или «право Союзного государства» не получили настолько широкого распространения, насколько «право ЕАЭС». Более того, в учредительных документах соответствующих международных формирований отсутствуют нормативные определения их правовых систем, что закономерно ставит под сомнение обоснованность выделения систем права таких формирований.

В свою очередь понятие «Право ЕАЭС» вошло в жизнь практически каждого как хозяйствующего субъекта, так и физического лица на всей территории Евразии: — в деятель-

ность государственных органов и организаций не только тех стран, которые входят в Союз, но и тех, которые связаны с нашим пространством межличностными, торговыми, экономическими и иными разнообразными нитями.

В статье 6 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее — Договор о ЕАЭС), по сути, впервые в документе такого уровня, раскрыто содержание права ЕАЭС. Это сделано посредством указания источников его составляющих. К ним отнесены: сам Договор о ЕАЭС; международные договоры в рамках Союза; международные договоры Союза с третьей стороной; решения и распоряжения органов ЕАЭС, названных в статье 8 Договора о ЕАЭС, кроме судебного органа Союза.

В Договоре о ЕАЭС многократно используется выражение «настоящий Договор и международные договора в рамках Союза». Под международными договорами в рамках Союза следует понимать международные договоры, заключаемые между государствами-членами по вопросам, связанным с функционированием и развитием Союза. Договор о ЕАЭС также заключен по этим вопросам, и он также отвечает определению международного договора в рамках Союза. Вместе с тем, поскольку Договор о ЕАЭС в силу своего учредительного характера формирует правовой фундамент ЕАЭС как международной организации, то государства-учредители выделили его отдельно из более общей категории, придали ему приоритетный статус и особую значимость. Можно сказать, приравнивали его к конституционному акту, которому должны следовать другие договоры и акты Союза.

Определенные сомнения в его конституционности вызывает только пункт 51 Статута Суда, который утверждает, что положения Договора о ЕАЭС, международных договоров в рамках Союза и международных договоров Союза с третьей стороной, касающиеся разрешения споров, разъяснения и толкования, применяются в части, не противоречащей Статуту.

В строгом смысле слова, право Союза — это только:

- во-первых, те международные договоры, которые заключены государствами-членами по тематике ЕАЭС;

- во-вторых, договоры, заключаемые самим Союзом с другими субъектами международного права — государствами, их интеграционными объединениями и международными организациями;
- в-третьих, акты, принимаемые органами ЕАЭС, за исключением Суда.

Буквальное толкование пункта 1 статьи 6 Договора о ЕАЭС позволяет нам заключить, что перечень категорий источников «права Союза», указанных в данном структурном элементе Договора, является закрытым, а состав права Союза по смыслу статьи 6 Договора о ЕАЭС определяется по признаку соответствия статуса того или иного международного договора, правового акта тем категориям, которые обозначены нами выше. Следовательно, если правовой акт либо договор не относится к одному из указанных источников (категории), то он и в право Союза, как оно определяется по смыслу статьи 6 Договора о ЕАЭС, не входит.

Однако, необходимо отметить, что у данного правила есть исключения. Согласно пунктам 1 и 2 статьи 99 Договора о ЕАЭС международные договоры государств-членов, заключенные в рамках формирования договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства, действующие на дату вступления в силу Договора о ЕАЭС, также входят в право Союза в качестве международных договоров в рамках Союза и применяются в части, не противоречащей Договору. Кроме того, решения Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств и на уровне глав правительств, Евразийской экономической комиссии, действующие на дату вступления в силу Договора, сохраняют свою юридическую силу и применяются в части, не противоречащей Договору.

Как можно заметить из приведенных положений статьи 99 Договора, международные договоры, заключенные на более ранних стадиях интеграционного взаимодействия государств, введены в право Союза посредством наделения их статусом международных договоров в рамках Союза. При этом Договором о ЕАЭС прямо не предусмотрено, что решения органов управления интеграцией, которые приняты до создания

ЕАЭС, входят в право Союза либо наделяются статусом актов аналогичных органов ЕАЭС. Отсутствие нормы, прямо устанавливающей, что такие решения входят в право Союза, препятствовало единообразному пониманию места этих решений в системе права, действующего в ЕАЭС.

Экономическому союзу предшествовал таможенный союз и единое экономическое пространство, в связи с чем имеются решения Комиссии таможенного союза, учрежденной Договором о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г., и Евразийской экономической комиссии, учрежденной в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г. Наиболее ярким примером является, пожалуй, действующее в настоящее время решение Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. № 130 «О едином таможенно-тарифном регулировании Евразийского экономического союза» (первоначально оно называлось «О Едином таможенно-тарифном регулировании Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации»). Столкнувшись с вопросом о статусе договоров и актов Таможенного союза и Единого экономического пространства в праве ЕАЭС в своем самом первом деле Суд Союза постановил (решение Суда ЕАЭС от 28 декабря 2015 г.), что Договор о Союзе в статье 99 предусматривает преемственность системы права при развитии евразийских экономических интеграционных процессов от Таможенного Союза и Единого экономического пространства к Евразийскому экономическому союзу. При соблюдении условий, установленных Договором о Союзе, продолжают действовать международные договоры ТС и ЕЭП и решения Комиссии, заключенные и принятые до начала функционирования Союза, в качестве правовых актов, составляющих право Союза. В дальнейшем, данный подход был развит Большой коллегией Суда в Консультативном заключении Суда Евразийского экономического союза от 10 июля 2018 г.

Суд также отметил, что формулировка «входят в право Союза» используется в Договорах о присоединении Республики Армения и Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., Протоколе

о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. и отдельные международные договоры, входящие в право Евразийского экономического союза, в связи с присоединением Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

Большая коллегия Суда разъяснила, что словосочетания «составляют право», «входят в право» и «сохраняют свою юридическую силу» обозначают, что соответствующий договор или акт включается в право Союза.

О праве ЕАЭС и Соглашении ВТО, Конвенции ВТамО

Понимание системы права, действующего в рамках ЕАЭС, будет еще более комплексным, если обратиться к пункту 4 статьи 99 Договора о ЕАЭС, согласно которому в рамках Союза также действуют международные договоры, указанные в приложении № 31 к Договору, в котором указано, что в рамках Союза к соответствующим отношениям применяется Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г.

В свою очередь, данный Договор устанавливает, что с даты присоединения любой из Сторон к ВТО положения Соглашения ВТО, как они определены в Протоколе о присоединении этой Стороны к ВТО, включающем обязательства, взятые в качестве условия ее присоединения к ВТО и относящиеся к правоотношениям, полномочия по регулированию которых в рамках Таможенного союза делегированы Сторонами органам Таможенного союза, и правоотношениям, урегулированным международными соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза, становятся частью правовой системы Таможенного союза.

Прежде всего, хотелось бы подчеркнуть, что в Договоре о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г. используется термин «правовая система» применительно к праву интеграционного объединения.

Акцентируем также внимание, что положения Соглашения ВТО, включая обязательства, принятые Сторонами в каче-

стве условий их присоединения к ВТО, имеют приоритет над соответствующими положениями международных договоров, заключенных в рамках Таможенного союза, и решений, принятых его органами (пункт 1 статьи 2 Договора от 19 мая 2011 г.).

Права и обязательства Сторон, вытекающие из Соглашения ВТО, которые становятся частью правовой системы Таможенного союза, не подлежат отмене или ограничению по решению органов Таможенного союза, включая Суд ЕврАзЭС, или международным договором, заключенным между Сторонами (пункт 2 статьи 2 Договора от 19 мая 2011 г.).

На основании изложенного можно сделать вывод, что Договор о ЕАЭС прямо не включает право ВТО в право ЕАЭС, как оно понимается в пункте 1 статьи 6 Договора, но допускает и требует его применения в порядке Договора от 19 мая 2011 г., что означает не только действие положений Соглашения ВТО в рамках ЕАЭС, но и его приоритет в случае коллизии норм, а также невозможность изменить данный подход.

Несколько иная ситуация складывается вокруг Международной конвенции о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров от 14 июня 1983 г. Международная конвенция не относится к категории договоров, заключаемых между государствами-членами по вопросам, связанным с функционированием и развитием Союза. В соответствии с пунктом 2 статьи 25 Договора, пунктом 2 статьи 19 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.) Гармонизированная система описания и кодирования товаров Всемирной таможенной организации является международной основой единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза.

Таким образом, право Союза требует основательного соблюдения Гармонизированной системы и соответствия ей ТН ВЭД ЕАЭС, но не Международной конвенции о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров от 14 июня 1983 г., которую нельзя отнести ни к части правовой системы Союза, ни к применимому праву.

От права Союза, четкое понимание которого дано в статье 6 Договора о Союзе, следует отличать содержание применимого права Союза при осуществлении правосудия, заложенного в пункте 50 Статута Суда.

К применимому праву при осуществлении правосудия, помимо права Союза, Статутом Суда отнесены общепризнанные принципы и нормы международного права и международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы, а также иные международные договоры, заключенные не только в рамках Союза, как это указано в статье 6 Договора о Союзе, но и другие международные договоры, участниками которых являются только государства-стороны спора, а не все государств-члены.

Однако, такие международные договоры должны относиться к межгосударственному спору и, я об этом много раз говорил, в том числе в своем Особом мнении по делу «Электронной таможни» от 10 марта 2020 г., пункт 50 Статута Суда относится к праву, применимому Судом ЕАЭС. А право ЕАЭС и право, применимое Судом ЕАЭС, это разные правовые феномены.

Полагаю уместным также отметить, что положение Международной конвенции о Гармонизированной системе в праве, действующем в рамках ЕАЭС, может измениться, в случае если ЕАЭС (как Европейский союз в 1987 г.) оформит свое участие именно в конвенции, но для этого, помимо политической воли, необходим правовой механизм, согласованный всеми государствами-членами. Однако ни статья 7 Договора о ЕАЭС, ни решение Высшего Евразийского экономического совета № 99 «О Порядке осуществления Евразийским экономическим союзом международного сотрудничества» такой формы осуществления Союзом международного сотрудничества как оформление участия в международных договорах пока не предусматривает.

Право Союза и общепризнанные принципы международного права

Общепризнанные принципы международного права не обозначены в пункте 1 статьи 6 Договора как составляющие

права Союза, в связи с чем закономерно возникают вопросы относительно их места в праве, действующем в рамках ЕАЭС. Немаловажен и вопрос о содержательном наполнении понятия «общепризнанные принципы международного права» в системе права ЕАЭС. Впервые формулировка «общепризнанные принципы и нормы международного права» используется в Договоре о ЕАЭС в абзаце десятом преамбулы, в котором говорится о приверженности целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, а также другим общепризнанным принципам и нормам международного права.

Полагаю, что контекст преамбулы Договора указывает на то, что под «общепризнанными принципами и нормами международного права» в ней следует понимать, прежде всего, те, которые обозначены в Уставе ООН, а также в иных соотносимых с Уставом документах, например, в Декларации о принципах международного права 1970 г., в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., т. е. известные десять принципов международного права.

Акцентирую также внимание, что в статье 3 Договора о ЕАЭС предусмотрено уважение общепризнанных принципов международного права (без указания «норм») как принцип функционирования Союза и не более. В свою очередь ограниченность определения понятия «право Союза» в пункте 1 статьи 6 Договора подталкивает к тому, чтобы ввести более общее доктринальное понятие системы права ЕАЭС и именно в рамках Союза, его целей и задач.

Исходя из реалий сегодняшнего дня, полагаю, нам необходимо больше уделять внимание толкованию, развитию и совершенствованию своего права — права ЕАЭС и интегрировать национальные системы права с Союзным, уважая принципы международного права.

На основании изложенного представляется возможным сформулировать следующие выводы:

1) термин «право Союза» следует толковать в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Договора о ЕАЭС;

2) следует разграничивать право ЕАЭС и право, применимое Судом ЕАЭС;

3) право ЕАЭС может в своей основе иметь международные документы (например, Гармонизированная система описания и кодирования товаров Всемирной таможенной организации);

4) правовое регулирование в рамках ЕАЭС является категорией более широкой чем право Союза. Оно включает в себя в определенных случаях в том числе нормы Соглашения ВТО;

5) общепризнанные принципы международного права для целей Договора о ЕАЭС следует понимать в их обычном значении как принципы, названные в Уставе ООН и Декларации о принципах международного права, в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Такие принципы являются основой Союза и правового регулирования в рамках ЕАЭС.

КАЗАХСТАНСКОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В БОРЬБЕ С КОРОНАВИРУСОМ И РОЛЬ ИХ НОРМ В ПОСТКОВИДНОМ ПЕРИОДЕ

М. А. Сарсембаев

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
главный научный сотрудник
доктор юридических наук, профессор
daneker@mail.ru

Аннотация. В данной статье автор исследует законодательство Республики Казахстан, имеющее отношение к вопросам борьбы с коронавирусной инфекцией. Автором проанализированы положения международного права, сотрудничество государств со Всемирной организацией здравоохранения, сотрудничество Казахстана с государствами-членами Евразийского экономического союза в проведении необходимых мероприятий в период объявленной пандемии. В тексте статьи автором предложены новые казахстанские законы, нормативные акты и названия новых международных конвенций по теме нейтрализации коронавируса, которые могли бы функционировать и в постковидный период.

Ключевые слова: коронавирус, постковидный период, вакцинация, гигиена, инфекция, международное медицинское право.

Abstract. In this article, the author examines the legislation of the Republic of Kazakhstan related to the fight against coronavirus infection. The author analyzes the provisions of international law, the cooperation of states with the World Health Organization, the cooperation of Kazakhstan with the member states of the Eurasian Economic Union in carrying out the necessary measures during the declared pandemic. In the text of the article, the author suggests new Kazakh laws, regulations and the names of new international conventions on the topic of neutralization of coronavirus, which could function in the post-ovoid period.

Key words: coronavirus, post-ovoid period, vaccination, hygiene, infection, international medical law.

На всей планете по состоянию на 30 мая 2021 г. заболели коронавирусом 170 миллионов 702 тысячи 662 человека. Умерли от этой болезни 3 миллиона 550 тысяч 271 человек, смогли выздороветь 152 миллиона 866 тысяч 983 человека, лечатся 14 миллионов 712 тысяч 125 человек. Из приведенной в Интернете таблице по зараженности людей по более чем 200 государствам видно, что на Земле не осталось ни одного государства, которое не было бы затронуто коронавирусом. Это случилось в результате активных связей и отношений людей, народов и государств между собой.

Поскольку объективные глобальные тенденции не останавливать, надо сообща всемирными организационными, правовыми, интеллектуальными усилиями поставить заслон коронавирусу. Для начала попробуем разобраться в некоторых данных мировой статистики. То, что всемирная таблица составлена на основе наибольшей численности зараженных и далее по мере их уменьшения, оправданно. Согласно данным таблицы, наибольшее количество зараженных людей приходится на США, где этой болезнью заразились более 34 миллионов людей. В Индии заболели более 27 миллионов человек. Может показаться, что чем больше проживает в стране людей, тем больше заболевших. Но это не так. К примеру, в Китае, где проживают более 1 миллиарда человек, заболели немногим более 91 тысяч человек: в таблице это государство занимает 98 место (чем дальше от 1-го места, тем лучше).

Казахстан с его количеством более 385 тысяч заболевших от коронавируса занимает 50 место в таблице: при количестве населения в стране — более 18 миллионов человек. Вме-

сте с тем в среднем в мире процент умерших от этой болезни составляет примерно 3 процента. В Республике Казахстан скончались 3 тысячи 935 человек, что составило 1 процент от общего числа заболевших. Немалое количество стран смогло обеспечить выздоровление своих заболевших граждан от 90 до 100 процентов. Казахстан с показателем более 91 процента выздоровевших (353 тысячи 545 человек) находится в числе этих достаточно успешных в этом отношении государств. В этой связи можно отметить определенный успех Казахстана в этом направлении.

Анализ законодательства Казахстана, как и во многих других странах, начинается с Конституции 1995 г. — основного закона страны. В ней праву человека на здоровье посвящена статья под номером 29, в которой записано: «1. Граждане Республики Казахстан имеют право на охрану здоровья. 2. Граждане Республики вправе получать бесплатно гарантированный объем медицинской помощи, установленный законом. 3. Получение платной медицинской помощи в государственных и частных лечебных учреждениях, а также у лиц, занимающихся частной медицинской практикой, производится на основаниях и в порядке, установленных законом». Конституция содержит ряд сопутствующих охране здоровья граждан норм: «1. Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. 2. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом» (статья 31). Необходимость защиты здоровья человека может стать основанием ряда ограничений тех или иных прав человека. Это вытекает из содержания статьи 39 Конституции страны: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения».

Главным правовым документом для республики в период пандемии стал Указ Президента Республики Казахстан К. К. Токаева от 15 марта 2020 г. «О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан» на срок до 7 часов

15 апреля 2020 г. Указ предписал «осуществить масштабные санитарно-противоэпидемические мероприятия», «установить ограничения на въезд на территорию Республики Казахстан, а также на выезд с ее территории всеми видами транспорта, за исключением персонала дипломатической службы Республики Казахстан и иностранных государств, а также членов делегаций международных организаций, направляющихся в Республику Казахстан по приглашению министерства иностранных дел Республики Казахстан»; «приостановить деятельность торгово-развлекательных центров, кинотеатров, театров, выставок и других объектов с массовым скоплением людей»; «запретить проведение зрелищных, спортивных и других массовых мероприятий, а также семейных, памятных мероприятий». Этот указ был принят в соответствии с Законом о чрезвычайном положении, в пункте 2 статьи 4 которого сказано: «К обстоятельствам, служащим основаниями введения чрезвычайного положения при соблюдении требований пункта 1 настоящей статьи, относятся» «чрезвычайные ситуации», вызванные, в частности, «эпидемиями и эпизоотиями».

Поскольку чрезвычайное положение было объявлено на всей территории Казахстана, то, естественно, потребовалась регламентация отношений в данной ситуации с сопредельными и иными государствами. Пандемия оказалась связанной с Законом Республики Казахстан от 16 января 2013 г. «О Государственной границе Республики Казахстан» с изменениями от 16 ноября 2020 г., 23 февраля 2021 г. Статьей 26 данный Закон устанавливает: «В целях недопущения переноса заразных болезней непосредственно вдоль Государственной границы оборудуется карантинная полоса». Пунктом 4 статьи 19 данный Закон конкретизирует: «В пунктах пропуска размещаются подразделения контролирующих органов, отвечающих в пределах своей компетенции, за организацию пограничного, таможенного, транспортного, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитарного контроля».

Существенного внимания заслуживает уточняющий с учетом коронавирусной инфекции Порядок пересечения Государственной границы Республики Казахстан на период карантинных ограничений, который утвержден решением

Межведомственной комиссии по недопущению возникновения и распространения коронавирусной инфекции на территории Республики Казахстан от 13 мая 2020 г. и в который внесены дополнения и изменения по состоянию на 2 февраля 2021 г. В нем пунктом 2, в частности, закреплено: «Разрешить пересечение Государственной границы Республики Казахстан гражданам Республики Казахстан периодичностью не более 1 раза в 30 суток», кроме должностных и иных лиц, которые по долгу службы и на основе разрешений пересекают государственную границу. Пересечение государственной границы разрешено представителям Российской Федерации в связи с неотложными действиями в рамках, предусмотренных договорами о космической деятельности, имеющей отношение к космодрому «Байконур». Кроме того, разрешен «безвизовый 24-х часовой въезд-выезд водителям — гражданам Китайской Народной Республики», которые осуществляют «международные грузовые перевозки, до транспортно-логистических центров, расположенных на территории пунктов пропуска на казахстанской стороне».

Своим распоряжением от 29 января 2020 г. № 14-р «О мерах по недопущению возникновения и распространения коронавирусной инфекции на территории Республики Казахстан» Премьер-министр Республики Казахстан А. У. Мамин обязал «усилить санитарно-эпидемиологический режим в пунктах пропуска на государственной границе, в том числе на объектах железнодорожного, автомобильного, воздушного, морского транспортов»; «обеспечить готовность медицинских организаций к оказанию медицинской помощи больным коронавирусной инфекцией»; «организовать межведомственное взаимодействие по недопущению распространения коронавирусной инфекции»; «проработать с КНР вопросы: усиления контроля на территории КНР в местах выезда граждан Республики Казахстан и КНР в Казахстан»; обеспечивать (не реже 1 раза в неделю) «информирование «граждан Республики Казахстан, находящихся в КНР, о развитии ситуации по распространению вируса с доведением рекомендаций по мерам профилактики»; «организовать оперативный обмен информацией с государственными органами КНР и других

заинтересованных стран с целью координации действий по предотвращению распространения коронавирусной инфекции». Данный правовой акт позволил обеим странам нейтрализовать распространение коронавирусной инфекции на соответствующих участках территорий обеих стран. Такой опыт двустороннего сотрудничества надо изучить, который может оказаться полезным при возникновении эпидемического очага в будущем.

Принятый на основе Конституции Кодекс Республики Казахстан от 7 июля 2020 г. о здоровье народа и системе здравоохранения (с изменениями и дополнениями по состоянию на 31 марта 2021 г.) является специализированным правовым актом в стране, принятым в период пандемии. Его можно считать сводом идей более чем 10 казахстанских законов о различных аспектах медицины и здравоохранения, функционировавших в республике в первые 2 десятилетия независимости. Многие статьи Кодекса так или иначе имеют отношение к действиям по борьбе с коронавирусом. Вместе с тем в нем сформулированы главы и статьи, которые имеют более близкое отношение к борьбе с вирусом, коронавирусом. Именно поэтому мы хотим проанализировать данный Кодекс в развернутом виде. Юридическое значение данного нормативного акта состоит в том, что он является основой для принятия постановлений, приказов министерства здравоохранения, иных министерств и ведомств Казахстана, которые направлены на борьбу с коронавирусной инфекцией. В Кодексе содержатся нормы об обязательной вакцинации как важному средству противодействия вирусам. Усилена солидарная ответственность государства, работодателя, пациента. У каждого казахстанца появился выбор медицинской организации для его лечения. Кодекс уделяет особое внимание совершенствованию всей системы здравоохранения, улучшению фармацевтического обеспечения и инспекции, внедрению в систему здравоохранения инфраструктуры с применением государственно-частного партнерства, улучшению качества медицинского образования и подготовки медицинских кадров как на основе теории, так и практики, в том числе посредством университетских клиник.

Статья 5 данного Кодекса содержит 20 принципов законодательства Республики Казахстан в области здравоохранения. В компетенцию государственного органа в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения Кодекс включает, в частности, реализацию государственной политики «в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения», координацию деятельности «организаций здравоохранения, осуществляющих деятельность в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения», что блокирует разрастание заразной болезни до пандемии.

Рассматриваемый Кодекс формулирует принципы обеспечения здравоохранения в стране. Предлагаю присмотреться к наиболее важным из них. В числе первых и вместе с тем важных принципов находятся принцип «обеспечения равенства прав граждан Республики Казахстан на получение безопасной, эффективной и качественной медицинской помощи» и принцип «солидарной ответственности государства, работодателей и лиц за сохранение и укрепление индивидуального и общественного здоровья». Казахское государство стремится обеспечить право каждого человека и гражданина страны на получение эффективной медицинской помощи: принцип равенства позволяет заботиться о здоровье каждого человека в стране. Государство исходит из необходимости соблюдения принципа «обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения», объявив пандемию в отношении коронавируса в соответствии с рекомендациями Всемирной организации здравоохранения. В этой связи Республика Казахстан полагает необходимым обеспечение принципа «доступности медицинской помощи», а также принципа «постоянного повышения качества медицинской помощи». Кодекс предусматривает, что уполномоченный орган (Министерство здравоохранения Республики Казахстан) «реализует государственную политику в области здравоохранения».

Вопросам укрепления службы санитарно-эпидемиологического надзора, имеющего прямое отношение к пандемии, способствуют статьи 36–50 Кодекса. Эта совокупность статей именуется «государственным контролем и надзором в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения».

В ней определены понятия контроля и надзора казахстанского государства в этой сфере. Законодатель придает особое значение должностным лицам, которые осуществляют этот вид контроля и надзора «в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения». Именно поэтому статья на эту тему и возглавляет подраздел (параграф 2) главы 5 Кодекса. Эти статьи усиливают полномочия главных государственных санитарных врачей по введению тех или иных ограничений и карантина на всей территории Казахстана и его отдельных регионах, в регламентации порядка организации в оказании медицинской помощи в период введенного чрезвычайного положения, эпидемий, пандемии. Следующие статьи 38 и 39 раскрывают 15 групп прав этих должностных лиц, а также закрепляют основы их социальной защиты. Они вправе «запрещать ввоз, применение и реализацию на территории Республики Казахстан продукции, предназначенной для использования и применения населением, а также в предпринимательской и (или) иной деятельности»; «устанавливать ограничительные мероприятия, в том числе карантин, на соответствующих административно-территориальных единицах (на отдельных объектах)»; «требовать проведение обязательной вакцинации населения, профилактической и очаговой дезинфекции», «предъявлять требования о приведении правовых актов, затрагивающих вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в соответствие с нормативными правовыми актами в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения»; «привлекать специалистов организаций здравоохранения к осуществлению санитарно-противоэпидемических и санитарно-профилактических мероприятий при инфекционных и паразитарных заболеваниях». В соответствии со статьями 40, 41, 42 Кодекса определен «особый порядок проведения проверок при осуществлении государственного контроля и надзора в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения»: «Освобождение объектов высокой эпидемической значимости от проверок, проводимых по особому порядку, осуществляется в соответствии с критериями оценки степени риска, определяемыми государственным органом в сфере

санитарно-эпидемиологического благополучия населения совместно с уполномоченным органом по предпринимательству». «Профилактический контроль и надзор» может осуществляться с посещением и «без посещения субъекта (объекта) контроля и надзора». Углубленный контроль и надзор достигается посредством осуществления «санитарно-эпидемиологической экспертизы», «проведения санитарно-эпидемиологических лабораторных исследований» и «санитарно-эпидемиологического аудита» (статьи 45–48). Эти нормы просто необходимы, поскольку санитарно-эпидемиологическая служба страны находится в неудовлетворительном состоянии. Эта служба должна стать профессиональной: для этого нужно восстановить санитарно-гигиенические факультеты в медицинских университетах страны, которые могли бы готовить высококвалифицированных, добросовестных и честных профессионалов по специальности «гигиена, санитария и эпидемиология».

Кодекс придает особое значение межведомственным связям государственных органов Казахстана и в этой связи закрепляет: «Межведомственное взаимодействие государственных органов, общественных объединений и других заинтересованных юридических лиц нацелено на снижение факторов риска возникновения инфекционных и неинфекционных заболеваний, осуществление мероприятий при чрезвычайных ситуациях». В обеспечение должного санитарно-эпидемиологического благополучия населения Кодекс считает необходимым осуществление строгого государственного контроля и надзора: «Государственный контроль и надзор в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения направлены на предупреждение, выявление, пресечение и устранение нарушений законодательства Республики Казахстан в области здравоохранения, в том числе нормативных правовых актов в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, субъектами контроля и надзора». Согласно Кодексу необходимо, чтобы контроль и надзор был всеохватывающим: «Субъектами (объектами) государственного контроля и надзора в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения являются физические и юридические лица, зда-

ния, сооружения, продукция, подлежащая государственному контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, оборудование, транспортные средства, почва, вода, воздух и иные объекты, деятельность, использование, употребление, применение и эксплуатация которых могут нанести вред состоянию здоровья человека и среде обитания». При таком подходе можно рассчитывать на успех в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения страны.

Кодекс вводит понятие Национального электронного паспорта здоровья. В этой связи особое внимание следует обратить на пункт 7 статьи 61 Кодекса, в соответствии с которым на медицинских работников и работников субъектов здравоохранения возложена ответственность «за качество, своевременность, достоверность и конфиденциальность вносимых электронных данных в электронные информационные ресурсы уполномоченного органа». В пункте 8 данной статьи законодатель конкретизирует действия по нарушению норм о персональных данных, совершение которых влечет соответствующие наказание. Это видно из следующих положений рассматриваемого пункта: «За несоблюдение мер по защите персональных медицинских данных, повлекшее утерю, незаконный сбор и обработку персональных медицинских данных, касающихся частной жизни физических лиц, в том числе составляющих тайну медицинского работника, лица несут ответственность, предусмотренную законами Республики Казахстан». Такая же ответственность возлагается на должностных лиц в отношении персональных данных пациентов, находящихся на излечении от коронавируса. Статья 147 Уголовного кодекса Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. за «нарушение неприкосновенности частной жизни и законодательства Республики Казахстан о персональных данных» предусматривает уголовную ответственность, а статья 79 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. за «нарушение законодательства Республики Казахстан о персональных данных» привлекает виновных лиц к административно-правовой ответственности.

Статьей 62 Кодекс Республики Казахстан о здоровье народа заложил гарантии защиты персональных медицинских данных физических лиц. Так, пункт 1 этой статьи закрепляет, что «особенности защиты электронных информационных ресурсов, содержащих персональные медицинские данные, устанавливаются в соответствии с законодательством Республики Казахстан об информатизации и о персональных данных и их защите». В пункте 2 данной статьи содержится запрет по использованию «электронных информационных ресурсов», которые могут содержать «персональные медицинские данные, в целях причинения имущественного и (или) морального вреда, ограничения реализации прав и свобод, гарантированных законами Республики Казахстан». Статья 62 пунктом 3 обязывает информацию, полученную «из электронных информационных ресурсов, содержащих персональные медицинские данные физических лиц», использовать «исключительно в рамках выполнения должностных обязанностей». Эта статья Кодекса практически полностью имеет юридическое содержание. Мы, юристы, должны изучить эту статью и предложить медицинским учреждениям более четкие гарантии защиты персональных медицинских и иных данных физических лиц.

Статья 93 раскрывает содержание системы «государственной санитарно-эпидемиологической службы». В ней говорится, что эту систему составляют «государственный орган в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и его территориальные подразделения», «структурные подразделения иных государственных органов, осуществляющие деятельность в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения»; «юридические и физические лица, осуществляющие деятельность в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения». В статье 94 заложено определение понятия «государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование». Согласно статье 94 Кодекса под государственным санитарно-эпидемиологическим нормированием следует понимать «разработку единых требований по обоснованию документов санитарно-эпидемиологического нормирования и контроль за их разработкой»; «разработку (переработку), экспертизу, утверждение и опубликование

документов санитарно-эпидемиологического нормирования»; «изучение, обобщение практики применения, контроль за применением документов санитарно-эпидемиологического нормирования»; «формирование и ведение единого банка данных документов санитарно-эпидемиологического нормирования»; «гармонизацию документов санитарно-эпидемиологического нормирования с общепринятыми международными требованиями». К документам «государственной системы санитарно-эпидемиологического нормирования» Кодекс относит: «санитарные правила, гигиенические нормативы, технические регламенты, единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к товарам», «инструкции, методические рекомендации, методические указания, методики, приказы, правила и стандарты». Скрупулезное изучение содержания этих видов медицинской документации полезно не только для медиков, но и для юристов, специализирующихся в медицинском праве, в том числе в правовых вопросах обеспечения лечения тех или иных болезней, в том числе вирусных заболеваний.

А статья 95 Кодекса состоит из 29 санитарно-эпидемиологических требований к объектам, подлежащим государственному контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях недопущения перерастания эпидемии в пандемию. Глава 15 Кодекса концентрирует профилактические мероприятия по инфекционным и неинфекционным заболеваниям. К пандемическим мерам в этой главе мы могли бы отнести «гигиеническое обучение населения» (статья 96), «требования к лицам, осуществляющим деятельность по гигиеническому обучению» (статья 97), организацию и проведение санитарно-противоэпидемических, санитарно-профилактических мероприятий при инфекционных заболеваниях (статья 102). Глава 19 Кодекса говорит о необходимости оказания «медицинской помощи» при наличии «основных инфекционных заболеваний».

В исследуемом Кодексе не сформулирована ответственность за качество созданной вакцины и за проведение процесса вакцинации согласно установленным требованиям. Мы полагаем, что такая ответственность могла бы применяться

ко всем участникам процесса, которые осуществляют закуп, транспортировку, хранение и саму процедуру прививки. Было бы желательно все эти вопросы вакцинации закрепить не только в данном Кодексе, но и также в Кодексе об административных правонарушениях, Уголовном кодексе Республики Казахстан.

Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 г. «Об обязательном социальном медицинском страховании» с изменениями от 7 июля 2020 г. имеет отношение к сегодняшней пандемии, поскольку физическое лицо, гражданин Республики Казахстан имеет право: на получение всех видов «медицинской помощи и деятельности, на обеспечение лекарственными средствами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами питания в системе обязательного социального медицинского страхования» (статьи 1, 7 Закона), в том числе при коронавирусном заболевании. В период пандемии было решено оказывать медицинскую помощь в этом направлении всем гражданам, которые по тем или иным причинам не оказались в системе данного медицинского страхования.

Вопросы установления и функционирования блокпостов по республике регулировались пятью постановлениями Главного санитарного врача Республики Казахстан, а также общими Санитарными правилами «Санитарно-эпидемиологические требования к объектам по обслуживанию транспортных средств и пассажиров», утвержденными приказом министра здравоохранения Республики Казахстан от 11 января 2021 г. с дополнениями и изменениями по состоянию на 29 июля 2020 г. На блокпостах ответственные лица проверяют чистоту транспортных средств, которая обеспечивается дезинфицирующими средствами, эксплуатацию транспортных средств допускают только «при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии объекта высокой эпидемической значимости нормативным правовым актам в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выданного в соответствии с положениями статьи 19 и 20 Кодекса Республики Казахстан от 7 июля 2020 г. о здоровье народа и системе здравоохранения.

Без решения общих вопросов практически невозможно решить конкретные вопросы в отношении каждого гражданина страны. Поэтому они решались и решаются в Казахстане с помощью 33 правовых источников. Мы полагаем, что Глава государства поступил правильно, что решил издать указ от 8 июня 2020 г. «О медали «Халық алғысы» («Благодарность народа»), которой решено награждать граждан Республики Казахстан, плодотворно работающих «в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты, а также особо отличившихся в борьбе с пандемией». К числу общих нормативных актов следует отнести Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 июля 2020 г. «Об утверждении Национального плана по защите жизни и здоровья казахстанцев в условиях пандемии», в котором предусмотрена необходимость приведения «противоинфекционных стационаров, стационарных медико-социальных учреждений в соответствие с требованиями инфекционной безопасности».

Государством было решено в этот сложный период уязвимым слоям населения предоставить помощь посредством обеспечения продуктивно-бытовыми наборами для отдельных категорий населения, что было закреплено в 2 актах юридического характера. Так, приказ министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 25 марта 2020 г. «О некоторых вопросах оказания государственных услуг в социально-трудовой сфере и обеспечения продуктивно-бытовым набором некоторых категорий населения на период чрезвычайного положения и ограничительных мероприятий» с дополнениями изменениями от 30 декабря 2020 г. предоставлял продуктивно-бытовой набор в период чрезвычайного положения «детям в возрасте от шести до восемнадцати лет», из числа получателей адресной социальной помощи» «инвалидам первой, второй и третьей группы всех возрастов, детям-инвалидам до шестнадцати лет», «воспитывающим ребенка-инвалида», официально зарегистрированным безработным. Пунктом 27 приказ закрепил, что состав продуктивно-бытового набора определяется местными исполнительными органами исходя из экономических возможностей, но не ниже двух месячных расчетных показателей».

То, что в период пандемии государство озаботилось предоставлением населению продуктовых наборов и определенных денежных средств, следует считать правильным подходом. Вместе с тем в постковидный период государство должно раздать всем казахстанцам, не имеющим дач, конкретные земельные участки, на которых они могли бы выращивать картофель и обеспечивать себя дополнительными продуктами с участка. Тем самым государство попутно в значительной мере решило бы экономические, социальные и криминальные проблемы.

В постковидный период целесообразно ввести дополнительную норму в Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. о постепенном из года в год увеличении ассигнований в медицинскую сферу республики, в том числе в санитарно-эпидемиологическую сферу. В планируемый к принятию в Казахстане закон «О промышленной политике» необходимо предусмотреть раздел о медицинской промышленности, который выпускал бы надлежащее медицинское оборудование для больниц и поликлиник страны. Для этого нужно усилить медицинскую науку, которая может быть укреплена, в частности, за счет включения дополнения об этом в Закон Республики Казахстан «О науке» от 18 февраля 2011 г., что позволит медицинским университетам и научно-исследовательским институтам получать ежегодно дополнительные финансовые средства из республиканского бюджета. Получаемые медицинскими университетами бюджетные средства позволят им готовить более качественные, высококвалифицированные медицинские кадры, увеличить численность докторов, специализирующихся на лечении вирусных инфекционных заболеваний, а также эпидемиологов, которые будут призваны обеспечивать среду обитания человека, свободную от вирусов, от различных штаммов мутирующего коронавируса. Ведь то, что больных коронавирусом лечили не столько вирусологи, которых было мало, а представители других медицинских специальностей, нельзя признать профессиональным подходом. Это можно назвать одной из причин повышенной смертности и более широкого распространения коронавирусной пандемии.

Пандемия нанесла ощутимые удары по экономике страны. В этой связи были экстренно приняты меры по стабилизации экономики, которые нашли выражение в 65 постановлениях и актах. Руководство страны начало держать под контролем вопросы экономического развития республики, что нашло свое выражение в таких нормативных правовых актах, как: указ Президента Республики Казахстан от 16 марта 2020 г. «О дальнейших мерах по стабилизации экономики», постановление Правительства Республики Казахстан от 20 мая 2020 г. № 307 «Об утверждении Комплексного плана по восстановлению экономического роста до конца 2020 года». Мы хотели бы обратить внимание на указ Президента Республики Казахстан от 16 марта 2020 г. «О мерах по обеспечению социально-экономической стабильности», который на период карантина определил, что в состав механизма функционирования государственного управления в стране входит Президент Республики Казахстан, имеющий право «давать поручения государственным органам, в том числе предусматривающие иной порядок регулирования в социально-экономической сфере». В этот же механизм задействовано Правительство Республики Казахстан, обладающее правом «давать поручения государственным органам, местным исполнительным органам, в том числе предусматривающие иной порядок» «регулирования в социально-экономической сфере», что обусловлено спецификой пандемии коронавируса.

В Республике Казахстан в связи с пандемией были разработаны и приняты соответствующие стратегические, концептуальные документы, которые можно отнести к категории «мягких» правовых и политических документов. Аналитический доклад Казахстанского Совета по международным отношениям 2020 г. подан в международном политическом формате. В этом стратегическом документе предлагаются методы борьбы с коронавирусной инфекцией. В заключительной части документ содержит текущие последствия, возможные перспективы и выводы. Этим документом мы предвараем анализ международно-правовой деятельности Республики Казахстан в борьбе с коронавирусной инфекцией.

Медицинское руководство Республики Казахстан сотрудничает с руководящими органами Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), изучает и принимает к исполнению более 60 рекомендаций, руководящих правил этой специализированной международной организации. Министерство здравоохранения Республики Казахстан, медицинские учреждения республики наряду с отечественными предписаниями руководствовались положениями документов Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Одним из таких документов стали Временные рекомендации от 7 августа 2020 г. «Санитарно-эпидемиологический надзор за COVID-19». Учитывая неумелую и нерешительную организационную работу ВОЗ в первоначальный период развития пандемии коронавируса, государства, в том числе и Казахстан, могли бы направить в ООН предложения о полном обновлении нынешнего состава ВОЗ, а также о разработке и принятии международной конвенции о порядке оперативного совместного сотрудничества ООН и государств по быстрой ликвидации начинающегося очага эпидемии любой инфекционной болезни в целях недопущения всемирных масштабов пандемии.

Еще одним документом ВОЗ, на который следует обратить внимание, являются Временные рекомендации ВОЗ от 24 июня 2020 г. «Важнейшие меры по подготовке, обеспечению готовности и реагированию в связи с COVID-19». В частности, в этом документе сказано: «По мере развития пандемии динамика передачи инфекции изменяется, тем не менее, каждая страна должна принять все необходимые меры, чтобы замедлить дальнейшее распространение инфекции, избежать чрезмерной нагрузки на системы здравоохранения и предотвратить распространение инфекции среди пожилых людей и лиц, страдающих фоновыми заболеваниями и подверженных повышенному риску неблагоприятных исходов инфекции, в том числе смерти». Далее в этом акте ВОЗ сформулировал общую цель Стратегического плана по обеспечению готовности и реагирования на COVID-19, которая состоит в необходимости «локализации распространения инфекции посредством снижения темпов передачи вируса и профилактики соответствующего заболевания, а также летальных исходов».

Поскольку коронавирус накрывает волнами многие страны, в том числе Казахстан, есть смысл руководствоваться глобальными задачами этого Плана, которые сформулированы в следующем виде: «мобилизация всех секторов государственной системы и общественных групп с целью распределения сфер ответственности и обеспечения участия в мерах реагирования, а также профилактики случаев заболевания посредством соблюдения каждым человеком правил гигиены рук, респираторного этикета и безопасной дистанции»; «контроль за единичными случаями и кластерами случаев заболевания». Республика Казахстан и другие государства должны проявлять активную позицию по формулированию задач ВОЗ и их реализации, а также критиковать руководство данной организации при их нерешительных действиях.

Сегодня актуальным для Республики Казахстан, равно как и для всех других государств, является вакцинация своих граждан, с которой человечество связывает свои надежды на спасение от коронавируса. В этой связи есть смысл досконально изучить «Механизм для принятия решений при проведении кампаний массовой вакцинации в условиях COVID-19», представленный во Временных рекомендациях ВОЗ от 22 мая 2020 г. ВОЗ так раскладывает механизм проведения массовой вакцинации: «применительно к условиям пандемии COVID-19» «общая схема принятия решений касательно проведения кампаний по профилактической и экстренной вакцинации»; «принципы, которые необходимо принять в расчет при подготовке к проведению кампаний массовой вакцинации», «сущность риска и пользы проведения кампаний по экстренной вакцинации». Здесь можно добавить: «эффективный международный контроль качества вакцины».

Кампании по профилактической и экстренной вакцинации в связи со вспышками инфекционных заболеваний различаются с точки зрения санитарно-эпидемиологической значимости и своевременности, тем не менее методика принятия решений в обоих случаях похожа. В этом документе представлен механизм, применимый к обоим сценариям, и предлагается поэтапное проведение сравнительной оценки

относительного риска и пользы, связанных с различными мерами, на индивидуальной основе.

Ввоз-вывоз товаров, продуктов совместно с органами Евразийского экономического союза (ЕАЭС) Республика Казахстан регламентирует посредством 25 нормативных правовых актов. Руководящие органы Евразийского (интеграционного) экономического союза, куда входит и Республика Казахстан, в марте 2020 г. попытались отреагировать в отношении коронавирусной инфекции решением Совета Евразийской экономической комиссии от 16 марта 2020 г. № 21 «О внесении изменений в некоторые решения Комиссии Таможенного союза и об утверждении перечня товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза в целях реализации государствами — членами Евразийского экономического союза мер, направленных на предупреждение и предотвращение распространения коронавирусной инфекции 2019-nCoV» (г. Москва) с дополнениями и изменениями на 1 октября 2020 г.

Но в первой половине 2020 г. ЕАЭС ограничивался внесением изменений и дополнений в уже имевшиеся правовые акты евразийской интеграции. И только во второй половине 2020 г. и в 2021 г. ЕАЭС начала вплотную заниматься проблемами ковида. Примерами такого подхода стали следующие акты права ЕАЭС: распоряжение Евразийского межправительственного совета от 17 июля 2020 г. «О комплексном плане мероприятий в области здравоохранения и санитарно-эпидемиологического благополучия населения по предотвращению распространения коронавирусной инфекции COVID-19 и иных инфекционных заболеваний на территориях государств — членов Евразийского экономического союза»; Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 10 апреля 2020 г. № 6 «О предпринимаемых в рамках Евразийского экономического союза мерах, направленных на обеспечение экономической стабильности в условиях развития пандемии коронавирусной инфекции COVID-19»; распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 25 марта 2020 г. № 11 «О реализации мер, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции COVID-19». Эта сфера

взаимной торговли должна была развиваться и в условиях пандемии, чему способствует распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 25 марта 2020 г. «О реализации мер, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции COVID-19», в пункте 5 которого записано: «Просить правительства государств-членов во взаимодействии с Комиссией принять необходимые меры: по обеспечению бесперебойного функционирования транспортной и товаропроводящей инфраструктуры при поставках продукции во взаимной и внешней торговле; по обеспечению взаимодействия уполномоченных органов и экономических операторов государств-членов в целях оперативной организации поставок товаров первой необходимости во взаимной торговле, включая определение уполномоченных контактных должностных лиц на уровне не ниже заместителей руководителей уполномоченных органов, наделенных полномочиями по принятию решений по проблемным вопросам, при организационной поддержке Коллегии Комиссии; по беспрепятственному перемещению отдельных категорий граждан (граждан государств-членов, возвращающихся к постоянному месту жительства, сотрудников дипломатических представительств, консульских учреждений, должностных лиц и сотрудников Евразийской экономической комиссии и членов их семей) по территориям государств-членов с соблюдением соответствующих санитарных норм, установленных нормативными правовыми актами государств-членов». Казахстан положительно реагирует и реализует эти и другие решения ЕАЭС.

Наиболее содержательным правовым актом ЕАЭС стало распоряжение Евразийского межправительственного совета от 17 июля 2020 г., согласно которому на территории ЕАЭС обеспечивается взаимный обмен «информацией между уполномоченными органами государств — членов Евразийского экономического союза (далее — государства-члены) об эпидемиологической ситуации в связи с коронавирусной инфекцией COVID-19 и проводимых противоэпидемических мероприятиях», «разработка рекомендаций, регламентирующих согласованный алгоритм реагирования на вспышки инфекции

онных заболеваний», «разработка рекомендаций по проведению лабораторных исследований на коронавирусную инфекцию COVID-19»; «проведение совместных научных исследований в государствах-членах в целях разработки вакцин и диагностических тест-систем в отношении инфекционных заболеваний, актуальных для территорий государств-членов». Министерство здравоохранения и иные министерства Республики Казахстан объединяют свои усилия с аналогичными министерствами стран Евразийского экономического союза в деле проведения совместных противовирусных мероприятий.

ЕАЭС совместно с министерствами индустрии, министерствами здравоохранения государств-членов, в том числе Казахстана, в будущем министерствами медицинской промышленности могли бы организовать выпуск автомобилей скорой помощи, в которых технически были бы решены все нюансы оказания больным скорой медицинской помощи, в том числе больным, заболевшим тем или иным вирусным заболеванием. Они также могли бы организовать и обеспечить производство специализированных автобусно-передвижных поликлиник, которые оказывали бы содействие в лечении вирусных и других заболеваний по городам и весям. Такие поликлиники на колесах можно использовать не только во время пандемии, но и на постоянной основе. Они же могли бы запустить в серийное производство более усовершенствованные аппараты искусственного вентилирования легких, медицинское оборудование по переворачиванию больных вокруг оси, медицинские комбинезоны для врачей с внутренним комфортным вентилированием воздуха, а также медицинские роботы. Всему этому могло бы предшествовать международное соглашение государств-членов ЕАЭС под примерно таким названием: «О сотрудничестве государств-членов ЕАЭС по обеспечению высокоточных технических условий для надлежащего лечения вирусных и иных заболеваний».

Даже если пройдут активные ковидные волны, нам придется пережить последние 2 волны: а) волна повторного заболевания в виде реактивации (пробуждения одного и того же вируса в организме уже переболевшего ковидом человека) и реинфекции (повторного заражения); б) постковидная волна.

Суть последней волны состоит в том, что заболевший коронавирусом и излечившийся от него человек, все же по истечении времени испытывает слабости и боли как последствия коронавируса. Могут пострадать сердце, печень, почки, селезенка и другие внутренние органы, не исключается появление когнитивных нарушений, связанных с ослаблением памяти. Эти явления все государства, в том числе Казахстан, в сотрудничестве со специалистами Всемирной организации здравоохранения должны скрупулезно изучить и принять меры по их нейтрализации. Все лаборатории, занятые созданием противовирусных вакцин, должны обеспечивать их высокое качество. Государства, проверочные профессиональные инстанции государств и интеграционных объединений, ВОЗ должны поставить под жесткий контроль не только создание вакцин, но и процесс вакцинации. В этой связи было бы желательно разработать и принять новые казахстанские законы: «Об обеспечении качества вакцин и о порядке надлежащего проведения вакцинации», «О лекарственном обеспечении и методах лечения повторных заболеваний и постковидных последствий». Казахстан мог бы инициировать принятие международной универсальной конвенции на тему «Об обеспечении контроля над созданием качественных вакцин и иных лекарств, предназначенных для лечения пациентов от вирусных заболеваний».

В постковидный период необходимо скрупулезно исследовать причины и последствия пандемии; к аналитическим разработкам должны быть привлечены не только медики, но и юристы, политологи, социологи, экономисты; для составления аналитического доклада на мировом уровне должны быть привлечены не только лучшие специалисты Всемирной организации здравоохранения, но и Программы развития ООН (ПРООН), Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Организации Объединенных Наций по образованию, науке и культуре (ЮНЕСКО); официальные и аналитические доклады должны быть заслушаны на уровне Организации Объединенных Наций, по итогам рассмотрения которых должны быть выявлены виновное в умышленном или неосторожном распространении коронави

руса государство и виновные лица в этом государстве, а также приняты обязывающие постановления для принятия мер в целях недопущения последующей вирусной пандемии мирового масштаба. Государство, препятствующее расследованию их подозрительных вирусологических лабораторий на предмет возможной утечки смертельного коронавируса, должно рассматриваться как государство-агрессор со всеми вытекающими для него отрицательными международно-правовыми последствиями.

В заключение хотелось бы сказать, что в учебный процесс всех медицинских и юридических вузов Казахстана надо ввести в качестве одного из основных курсов «Медицинское право».

Литература

1. Акопов В. И. Медицинское право. Современное здравоохранение и право граждан на охрану здоровья. М.: Феникс, 2012. 378 с.
2. Базыкина Е. А., Троценко О. Е. Эпидемиологическое значение бессимптомных носителей COVID-19 // Эпидемиология и вакцинопрофилактика. 2020. Т. 19. № 6. С. 69–73.
3. Беляков А.В. Взаимодействие Всемирной организации здравоохранения с другими международными организациями // Право и жизнь. 2009. № 7 (133). С.282–291.
4. Егоров К. В., Булнина А. С., Гараева Г. Х. и др. Медицинское право: учеб. пособие. М.: Статут, 2019. 190 с.
5. Семенов А. В., Пшеничная Н. Ю. Рожденная в Ухане: уроки эпидемии COVID-19 в Китае // Инфекция и иммунитет. 2020. Т. 10. № 2. С. 210–220.
6. Тарасова Е. В., Макаревич П. И. и др. Европейские биомедицинские исследовательские инфраструктуры в борьбе с пандемией COVID-19 // Современные технологии в медицине. 2021. Т. 13. № 1. С. 6–16.
7. Шаяхметов С. Ш. История международного медицинского права // Вестн. нац. мед. ун-та (Алматы). 2014. Вып. 3–2. С. 167–169.
8. Актуальные меры против COVID-19. Интервью // Медицина. 2020. № 1–2 (211–212). С. 6–7. QazVac отгрузили в регионы // Казахстанская правда. Республиканская газ. 2021. № 78 (29455). 27 апр. С. 1, 6.
9. Slattery M., Vasques F., Srivastava S., Camporota L. Management of acute respiratory failure // Medicine. 2020. Vol 48. No. 6. Pp. 397–403.
10. Voo T. C., Reis A. A., Thomé T., Ho C. W. and others. Immunity certification for COVID-19: ethical considerations // Bulletin of World Health Organization. 2021. Iss. 99. No. 2. P. 156–157.

ПРАВОВЫЕ МОНИТОРИНГОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ СБЛИЖЕНИЯ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

В. Ю. Лукьянова

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
заведующий Лабораторией правового
мониторинга и социологии права
кандидат философских наук
vlada.lukianova@rambler.ru

Аннотация. В статье исследуются правовые и организационные основы правового мониторинга, осуществляемого на евразийском пространстве на наднациональном и национальном уровнях, как инструмента повышения эффективности функционирования правовой системы Евразийского экономического союза и государств — членов ЕАЭС.

Ключевые слова: правовой мониторинг, юридическая технология, Евразийский экономический союз, право Евразийского экономического союза, Евразийская экономическая комиссия, интенсивность нормотворческой деятельности.

Abstract. The article examines the legal and organizational foundations of legal monitoring carried out in the Eurasian space at the supranational and national levels as a tool to improve the efficiency of the functioning of the legal system of the Eurasian Economic Union and the EAEU member states.

Key words: legal monitoring, legal technology, the Eurasian Economic Union, the law of the Eurasian Economic Union, the Eurasian Economic Commission, the intensity of rule-making activities.

Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза от 6 декабря 2018 г. [9] одной из ключевых задач дальнейшего функционирования Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС, Союз) называет обеспечение максимальной эффективности единого рынка ЕАЭС и реализацию его возможностей для бизнеса и потребителей, в том числе путем полного устранения барьеров и максимального сокращения изъятий и ограничений для свободного передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы на внутреннем рынке ЕАЭС. Ее решение невозможно без применения правовых регуляторов, поскольку именно право, будучи, по меткому выражению П. Бурдые, «наивысшей формой активного дискурса, обладаю-

щего властью вызывать реальные последствия» [2, с. 104–105], формирует «поле возможностей», в рамках которого осуществляется экономическая деятельность, предопределяет легитимность и правомерность тех или иных ее видов.

Исследователи [4, с. 98] отмечают, что при формировании любого межгосударственного интеграционного объединения возникает особое правовое пространство, которое включает в себя:

- специфические международно-правовые инструменты, отражающие специфику этого интеграционного объединения и «внешней среды», в которой оно создано и развивается;
- национальное законодательство государств — участников интеграционного объединения;
- иные социальные регуляторы, формирующиеся в рамках религиозных, этнических, местных и профессиональных сообществ.

Евразийский экономический союз в этом отношении не является исключением: его правовое пространство составляют международные правовые акты, составляющие право Союза в соответствии со ст. 6 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. [10] (далее — Договор), акты национального законодательства государств — участников ЕАЭС и иные социальные регуляторы, формирующиеся в рамках религиозных, этнических, местных и профессиональных сообществ. Соответственно, эффективность решения обозначенных в указанной выше Декларации задач, функционирования ЕАЭС в целом, зависит не только от того, насколько адекватно конкретный инструментарий достижения целей международной интеграции, в том числе правовая система ЕАЭС, отражает его специфику, а также особенности «внешней среды», но и от степени сближения и гармонизации национальных правовых систем государств — членов этого межгосударственного интеграционного объединения.

В настоящее время на формирование единого правового пространства Союза негативное влияние оказывают несколько факторов, среди которых особо следует отметить:

- высокую интенсивность нормотворческой деятельности в государствах — членах ЕАЭС (рис. 1) в сочетании с разнонаправленностью изменения национального законода-

тельства государств — членов ЕАЭС [5, с. 50–51], что повышает фрагментированность правового пространства Союза.

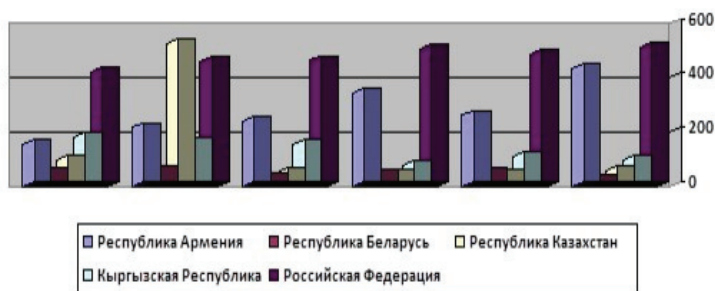


Рис. 1. Принятие законодательных актов в государствах — членах ЕАЭС

Источник: составлено автором

- высокую интенсивность нормотворческой деятельности на наднациональном уровне (рис. 2), которая влечет за собой появление в праве ЕАЭС противоречий, пробелов и, как следствие, снижение его действенности и эффективности.

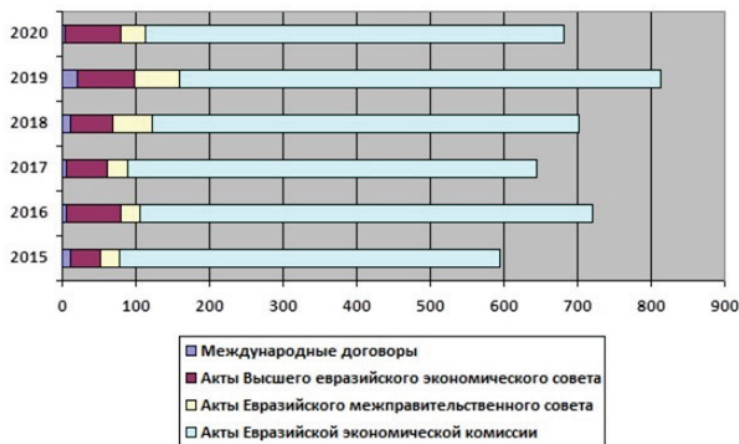


Рис. 2. Нормотворческая деятельность в Евразийском экономическом союзе

Источник: составлено автором с использованием данных официальных сайтов Евразийского экономического союза и Евразийской экономической комиссии.

В целях устранения отмеченных недостатков и на наднациональном уровне (уровне ЕАЭС), и на уровне государств — участников ЕАЭС разрабатываются новые юридические технологии, позволяющие аналитически изучать и оценивать действие правовых норм. В их числе — технологии правового мониторинга. Однако на евразийском пространстве существуют различные подходы к пониманию того, что представляет собой эта технология, и в каких сферах она может применяться.

Правовой мониторинг представляет собой юридическую технологию, чей аналитический потенциал направлен на выявление наиболее острых точек конфликтов между создаваемыми как на наднациональном уровне, так и уровне государств — членов ЕАЭС нормами сознательного, рационального порядка и укорененными в обществе нормами спонтанных порядков. В настоящее время реализация этой технологии предусматривается как Договором, так и законодательством большинства государств — членов ЕАЭС. Об этом свидетельствуют, в частности, нормы Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» [11] (далее — Закон РБ № 130-З), постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 января 2019 г. № 65 «О порядке проведения правового мониторинга» [18], Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК «О правовых актах» [12] (далее — Закон РК № 480-V ЗРК), постановление Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 г. № 486 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга» [15] (далее — постановление Правительства РК № 486), Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [20] (далее — Указ Президента РФ № 657), постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» [17] и ряд иных правовых актов. При этом в Законе Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» [13, ст. 33-1] (далее — Закон КР № 241) речь идет не только о мониторинге, но и об оценке нормативных право-

вых актов с целью выявления эффективности и результативности их действия. Что, собственно, понимается под «оценкой нормативных правовых актов», данный Закон не поясняет, но предписывает Правительству установить порядок осуществления и оценки, и мониторинга. Однако в постановлении Правительства Кыргызской Республики от 23 марта 2015 г. № 139 «Об утверждении Порядка проведения мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства Кыргызской Республики» [16] все сведено именно к мониторингу, под которым понимается систематический анализ и оценка эффективности нормативных правовых актов высшего исполнительного органа.

В Российской Федерации в отличие от иных государств — членов ЕАЭС нормативно регулируется проведение не правового мониторинга вообще, а мониторинга правоприменения, основной целью реализации которого провозглашено совершенствование правовой системы Российской Федерации [20].

В Республике Армения в настоящее время отсутствует единая для всех субъектов нормотворческого процесса методика осуществления правового мониторинга. Это, конечно же, не означает, что в Республике не проводятся мониторинговые исследования в сфере права. Исследователи-правоведы Армении накопили значительный научный потенциал для осуществления такого мониторинга [1].

Договором и иными актами Союза (включая решения Суда Евразийского экономического союза) предусмотрено проведение следующих правовых мониторинговых исследования, проводимых на наднациональном уровне:

- мониторинг и контроль исполнения международных договоров, входящих в право Союза, и решений Комиссии;
- мониторинг и сравнительно-правовой анализ законодательства государств-членов в отдельных отраслях экономики на предмет его соответствия обязательствам в рамках Союза;
- мониторинг проведения оценки регулирующего воздействия юридически обязательных решений ЕЭК.

Для каждого из этих исследований определены: цель проведения исследования, объекты и субъекты мониторинга, периодичность проведения мониторинга, ожидаемые результаты проведения мониторинга. В то же время такие вопросы, как принципы, которых должна придерживаться Комиссия при проведении указанных правовых исследований, цели и пределы их осуществления, результат, который должен быть получен, — актами, входящими в право Союза, не регулируются [6].

Анализ положений Договора и приведенных выше нормативных правовых актов ЕАЭС показывает, что для обозначения правовых мониторинговых исследований используются различные термины (правовой мониторинг, мониторинг и оценка нормативных правовых актов, мониторинг и сравнительно-правовой анализ законодательства и др.). Для целей настоящего исследования мы будем использовать для их обозначения термин «правовой мониторинг», понимая под ним «систематическую деятельность уполномоченных органов по анализу состояния и прогнозу развития законодательства, а также практики его применения на различных уровнях правового регулирования». «Мониторинг в обязательном порядке должен включать в себя: сбор информации об объекте, наблюдение за объектом в динамике, анализ и оценку информации и наблюдений» [3, с. 33]. При таком подходе, на наш взгляд, мониторинг проведения оценки регулирующего воздействия юридически обязательных решений ЕЭК не может рассматриваться в качестве одной из процедур правового мониторинга.

Сопоставительный анализ регламентирующих вопросы проведения оставшихся двух процедур правового мониторинга положений Договора, иных международных правовых актов, составляющих право Союза, а также приведенных выше и иных нормативных правовых актов государств — членов ЕАЭС показывает следующее.

1. Конечной целью правовых мониторинговых исследований провозглашено совершенствование правовой системы соответствующего государства (межгосударственного интеграционного объединения), осуществляемое посредством:

- систематического (как правило) анализа и оценки качества законодательства и (или) практики его применения;
- выявления в правовом массиве устаревших, коррупциогенных и (или) неэффективно реализуемых норм права;
- определения соответствия практики реализации нормативных правовых актов планировавшемуся результату правового регулирования;
- выработки предложений по усовершенствованию правового регулирования.

2. Во всех государствах — членах Евразийского экономического союза и в самом Союзе объектом мониторинга являются действующие нормативные правовые акты различного уровня и юридической силы — от конституций государств — членов Союза до правовых актов органов местного самоуправления. В то же время мониторинг исполнения государствами — членами ЕАЭС международных договоров в рамках Союза и юридически обязательных решений его органов, включая ЕЭК, а также мониторинг соответствия актов национального законодательства положениям актов, составляющих право Союза, национальным законодательством союзных государств не предусмотрен. Проверка соблюдения обязанными субъектами положений международных договоров в рамках ЕАЭС, выполнения государствами-членами принятых в рамках ЕАЭС обязательств является предметом правового мониторинга, проводимого в рамках Евразийского экономического союза.

3. На национальном уровне, как и на уровне Евразийского экономического союза, предусматривается возможность проведения двух видов правовых мониторинговых исследований: осуществляемого на постоянной основе, как правило, в соответствии с ежегодно утверждаемыми планами, и проводимого одновременно, в оперативном порядке (согласно Договору, последнее относится к мониторингу и контролю исполнения международных договоров и решений Комиссии, входящих в право Союза). Возможно и иное категорирование мониторинговых исследований: исследования, проводимые в обязательном порядке, и исследования, осуществляемые на добровольной основе (в инициативном порядке). Так, напри-

мер, согласно Положению о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации № 657, мониторинг правоприменения проводится в соответствии с планом мониторинга, но одновременно с этими исследованиями федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут осуществлять мониторинг по собственной инициативе.

4. Как и иная социальная деятельность, правовой мониторинг строится на определенных принципах, среди которых можно выделить принципы:

- легитимности;
- объективности;
- обязательности;
- информационной открытости. Здесь можно отметить два ключевых аспекта. Во-первых, мониторинговые исследования могут быть информативны лишь при наличии полной и достоверной информации о текущем состоянии законодательства, о статистических и иных данных. Эта информация должна поддерживаться в контрольном состоянии, быть систематизирована в зависимости от поставленных задач. Во-вторых, данные о результатах правового мониторинга должны публиковаться в средствах массовой информации и (или) на официальном сайте, определенном законодательством государства — члена ЕАЭС или нормативным правовым актом Союза;

- периодичности (регулярности) осуществления.

5. Различие организационных (институциональных) моделей правового мониторинга, реализуемых в разных странах — членах Союза. Как известно, организационная модель предполагает наличие определенной системы органов, их структурных подразделений, должностных лиц, иных заинтересованных лиц, участвующих в осуществлении соответствующих полномочий, а также выбора того или иного порядка вовлечения указанных лиц в эту деятельность, их взаимодействия. Анализ правовых актов Евразийского экономического союза, а также законодательства государств — членов ЕАЭС, регу-

лирующих вопросы осуществления правового мониторинга, позволяет выявить две институциональные модели: распределенную и централизованную. Характерными чертами распределенной модели правового мониторинга являются:

- множественность и равнозначность (равновеликость) субъектов мониторинговой деятельности;
- в рамках этой модели в роли основного субъекта правового мониторинга выступает орган государственной власти (орган местного самоуправления, должностное лицо), являющийся разработчиком «мониторимого» акта, или же принявший такой акт;
- каждый субъект правового мониторинга определяет план своей мониторинговой деятельности самостоятельно. Жесткое «увязывание» планов мониторинговой деятельности не осуществляется.

Представляется, что *распределенная* модель правового мониторинга реализуется в **Кыргызской Республике**, и, возможно, будет реализована в Республике Беларусь. Так, согласно ч. 1 ст. 33-1 Закона КР № 241 «нормотворческие органы (должностные лица) на постоянной основе проводят мониторинг и оценку принятых ими нормативных правовых актов с целью выявления эффективности и результативности их действия». Часть 2 указанной статьи уточняет, что «к осуществлению мониторинга и оценке нормативных правовых актов привлекаются независимые эксперты и представители гражданского общества», однако согласно предложенной Ж. У. Тлембаевой и Д. М. Турлыбек классификации [7] они являются не субъектами, а лишь участниками правового мониторинга. На то, что в Кыргызской Республике реализуется распределенная модель правового мониторинга, указывают и нормы п. 10 Порядка проведения мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства Кыргызской Республики, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 марта 2015 г. № 139, согласно которому:

- органы исполнительной власти осуществляют мониторинг нормативных правовых актов, регулирующих сферу их деятельности;

- мониторинг проводится по плану, утверждаемому руководителем органа исполнительной власти не реже одного раза в год.

Сходная организационная модель правового мониторинга реализуется и в **Республике Беларусь**. На это указывают нормы ч. 1 ст. 75 Закона РБ № 130-3, согласно которым правовой мониторинг осуществляют «нормотворческие органы (должностные лица), а также иные уполномоченные государственные органы (организации) в пределах своей компетенции». Указанные нормы Закона конкретизируются положениями п. 3 и 4 Инструкции о порядке проведения правового мониторинга, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 января 2019 г. № 65. Согласно этим положениям правовой мониторинг осуществляется нормотворческими органами (должностными лицами) на постоянной основе, как правило, в соответствии с ежегодно утверждаемыми ими планами проведения правового мониторинга (отдельными или включенными в годовые планы работы) в отношении нормативных правовых актов, принятых (изданных) ими. Государственные органы осуществляют правовой мониторинг в отношении нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере деятельности (отрасли), в которой данные государственные органы проводят государственную политику, осуществляют регулирование и управление, а иные государственные организации — в отношении нормативных правовых актов, разработку которых они осуществляли.

Схожая в целом модель реализуется и на **наднациональном уровне**. Как было отмечено выше, вопросы организации мониторинга правом Союза в полной мере не урегулированы. Однако установлено, что субъектами мониторинга и контроля исполнения международных договоров и решений Комиссии, входящих в право Союза, являются департаменты и должностные лица Евразийской экономической комиссии. В осуществлении мониторинга и сравнительно-правового анализа законодательства государств-членов в отдельных отраслях экономики на предмет его соответствия обязательствам в рамках Союза по запросу структурных подразделений ЕЭК,

к компетенции которых отнесены соответствующие вопросы, и которые провозглашены основным субъектом мониторинговой деятельности, могут участвовать органы исполнительной власти государств — членов Союза. Однако праву Комиссии направлять подобные запросы не коррелирует обязанность органов государственной власти государств — членов эти запросы исполнять. Ни Договор о ЕАЭС, ни иные нормативные акты, составляющие право Союза, ни акты национального законодательства государств членов такую обязанность не устанавливают. Вследствие этого органы государственной власти государств-членов нередко игнорируют такие запросы и не отвечают на них, что существенно снижает эффективность мониторинговой деятельности ЕЭК.

Не менее существенный недостаток организации мониторинговой деятельности — недостаточная вовлеченность в осуществление мониторинговой деятельности представителей научных и деловых кругов. В то же время именно представители предпринимательского сообщества особенно заинтересованы в проведении мониторинга. И именно их информация может быть наиболее объективной в отношении практики применения актов. Поэтому целесообразно их активно привлекать к осуществлению мониторинга, а также закреплять их права непосредственно в тексте юридически обязательных актов ЕЭК и (или) органов управления Союза, регламентирующих вопросы проведения такими органами правовых мониторинговых исследований.

Недостаточно полную проработанность вопросов организации и проведения Евразийской экономической комиссией показала, на наш взгляд, и практика противодействия распространению новой коронавирусной инфекции COVID-19 [8, с. 17–18]. В сочетании с иными недостатками правового регулирования осуществления Евразийской экономической комиссией деятельности в сфере правового мониторинга, это заставило Председателя Коллегии Евразийской экономической комиссии М. Мясникова говорить о необходимости коренным образом изменить процедуры правового мониторинга [14].

В рамках *централизованной* модели правового мониторинга несмотря на то, что мониторинговая деятельность проводится на различных иерархических уровнях, планирование мониторинговой деятельности и, следовательно, ее реализация осуществляется централизованно. Именно такая организационная модель правового мониторинга существует в **Российской Федерации**.

В соответствии с нормами Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации № 657, субъектами мониторинга правоприменения являются:

- Правительство Российской Федерации, которое:
 - ежегодно утверждает план мониторинга;
 - представляет ежегодно Президенту Российской Федерации доклад о результатах мониторинга;
 - учитывает в плане своей законопроектной деятельности предложения о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, представленные в связи с подготовкой доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга;
- Министерство юстиции Российской Федерации, которое:
 - осуществляет собственно мониторинг правоприменения в России в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
 - координирует осуществление мониторинга федеральными органами исполнительной власти, и его методическое обеспечение.
 - разрабатывает ежегодно проект плана мониторинга;
 - подготавливает ежегодно и вносит проект доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Пра-

вительства Российской Федерации на основе докладов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Федерации о результатах мониторинга, осуществленного ими в предыдущем году, и других материалов, поступивших в Министерство;

- публикует доклад о результатах мониторинга после рассмотрения его Президентом Российской Федерации в средствах массовой информации;

- федеральные органы исполнительной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ежегодно Минюстом России разрабатывается единый план мониторинга правоприменения. Предложения к этому плану представляются:

- органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом предложений соответствующих органов местного самоуправления, а также предложений институтов гражданского общества и средств массовой информации;

- федеральными органами исполнительной власти, иными федеральными государственными органами с учетом предложений институтов гражданского общества и средств массовой информации;

- Следственным комитетом Российской Федерации;
- Генеральной прокуратурой Российской Федерации;
- Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации;

- Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка;

- Счетной палатой Российской Федерации;
- Центральной избирательной комиссией Российской Федерации;

- Центральным банком Российской Федерации;
- Общественной палатой Российской Федерации;
- государственными корпорациями, фондами и иными организациями, созданными Российской Федерацией на основании федерального закона.

Разработанный Минюстом России с учетом предложений указанных органов и организаций план мониторинга правоприменения на соответствующий год утверждается Правительством Российской Федерации.

Доклады о результатах мониторинга, осуществленного ими в соответствии с утвержденным планом, в Минюст России в обязательном порядке представляют:

- федеральные органы исполнительной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Другие органы и организации, являясь не субъектами, а участниками мониторинга правоприменения, могут направлять свои предложения к проекту доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга в добровольном порядке.

Необходимо подчеркнуть, что характерной чертой Российской Федерации, отличающей ее от иных государств — членов ЕАЭС, является то, что она представляет собой федеративное государство. Поэтому мониторинг правоприменения в нашей стране проводится как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в сфере проведения мониторинговых исследований показывает, что в различных субъектах Российской Федерации реализуются разные организационные модели мониторинга:

- в одних субъектах Федерации, например в Республике Бурятия, Республике Алтай, в Краснодарском и Приморском краях, Калининградской, Орловской, Липецкой областях, реализуется распределенная модель мониторинга правоприменения;
- в Республике Хакасия, Псковской, Волгоградской областях и ряде других субъектов Российской Федерации осуществляется централизованная модель мониторинга правоприменения;
- в некоторых субъектах Российской Федерации, включая Чувашскую Республику, Амурскую, Калужскую, Липецкую

области, реализуется модель правового регулирования, которую условно можно назвать «двухзвенной». В рамках этой модели решение о мониторинге законодательных актов субъекта Российской Федерации принимает глава законодательного (представительного) органа государственной власти этого субъекта, а решение о мониторинге подзаконных актов — высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации или руководитель высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта Российской Федерации.

Вне зависимости от реализуемой организационной модели субъектами мониторинга правоприменения, осуществляемого на региональном уровне, являются органы государственной власти соответствующего субъекта Федерации и (в ряде случаев) органы местного самоуправления. Участниками правовых мониторинговых исследований, проводимых на уровне субъекта Российской Федерации, могут быть:

- депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) депутатские объединения;
- Общественная палата субъекта Российской Федерации;
- Уполномоченный по правам человека субъекта Российской Федерации;
- Уполномоченный по правам ребенка субъекта Российской Федерации;
- органы местного самоуправления муниципальных образований, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
- государственные учреждения субъекта Российской Федерации и (или) их структурные подразделения;
- научные организации, образовательные организации высшего образования, иные организации, независимые эксперты и иные граждане, привлекаемые субъектами мониторинга к участию в реализации мероприятий по его проведению.

На муниципальном уровне в большинстве случаев реализуется централизованная модель мониторинга правоприменения, в рамках которой субъектом, формирующим проект

плана мониторинга и составляющим доклад о результатах проведенного мониторинга правоприменения, выступает орган местного самоуправления или отдельное его структурное подразделение юридической направленности. Также субъектом правового мониторинга могут являться должностные лица органа местного самоуправления. В то же время муниципальные учреждения и иные лица, привлекаемые субъектами мониторинга к реализации мероприятий по его проведению, являются участниками правовых мониторинговых исследований.

В **Республике Казахстан**, как и в Кыргызской Республике, правовой мониторинг осуществляется государственными органами в отношении нормативных правовых актов, «принятых ими и (или) разработчиками которых они являлись либо относящихся к их компетенции». На это указывают нормы ч. 2 ст. 50 Закона РК № 480-V. Эти нормы конкретизируются положениями Указа Президента Республики Казахстан от 27 апреля 2010 г. № 976 «Об утверждении Правил подготовки, согласования и представления на рассмотрение Президенту Республики Казахстан проекта послания Президента Республики Казахстан к народу Казахстана, подготовки, согласования и представления на подпись проектов актов и поручений Президента Республики Казахстан, реализации послания Президента Республики Казахстан к народу Казахстана, осуществления контроля за исполнением актов и поручений Президента Республики Казахстан и проведения мониторинга нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан» [19], согласно которым мониторинг нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан (далее — указы) проводится на постоянной основе государственными органами, являющимися их разработчиками, либо структурными подразделениями Администрации Президента (по указам, разработчиком которых является Администрация Президента). Кроме того, данные нормы конкретизируются Правилами проведения правового мониторинга (далее — Правила), утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 г. № 486, в соответствии с которыми правовой мониторинг ведется структурными подраз-

делениями государственных органов в отношении нормативных правовых актов, принятых ими и (или) разработчиками которых они являлись либо относящихся к их компетенции.

При проведении правовых мониторинговых исследований государственные органы имеют право привлекать общественные и научные организации, граждан, для которых, однако, участие в этих исследованиях является не подконтрольной государству обязанностью, а правом, которое они могут использовать хоть и в установленном законом порядке, но по своему усмотрению.

Согласно п. 7 Правил Министерство юстиции Республики Казахстан и территориальные органы юстиции областей, городов Астаны, Алматы осуществляют координацию деятельности государственных органов по правовому мониторингу. Взаимодействие государственных органов осуществляется автоматизированным путем на основе подсистемы «Правовой мониторинг нормативных правовых актов» корпоративного портала на базе Министерства юстиции, обеспечивающего площадку для обсуждения, анализа и обобщения представленной госорганами информации.

Тем не менее исследователи полагают, что указанные органы юстиции являются координатором, но не субъектом правового мониторинга [7]. Справедливость этой позиции подтверждают положения п. 13 Правил, согласно которым график проведения правового мониторинга утверждается приказом руководителя государственного органа либо лицом, исполняющим его обязанности. Необходимость согласования планов проведения субъектом правового мониторинга правовых мониторинговых исследований с аналогичными планами иных субъектов правового мониторинга этими Правилами не оговаривается.

Таким образом, реализуемую в Республике Казахстан организационную модель правового мониторинга можно признать промежуточной, сочетающей в себе черты как распределенной, так и централизованной моделей.

6. Технологические аспекты взаимодействия субъектов мониторинга в рамках его осуществления. Требуется создание программного обеспечения, прежде всего в сфере обмена

информацией о мониторинге. Основной проблемой здесь является выбор оптимального способа использования такого программного обеспечения. При этом должны использоваться единые форматы, общие регламенты и технологии передачи информационных данных при проведении мониторинга.

Первый вариант состоит в создании абсолютно нового комплекса программного обеспечения, предназначенного исключительно для целей проведения мониторинга. Однако данный вариант имеет существенные недостатки. Это, в том числе, необходимость значительных временных, финансовых и иных затрат. Потребуется также проведение обучения должностных и иных ответственных лиц субъектов мониторинга, причем не только со стороны ЕЭК, но и со стороны государств-членов, что также сопряжено с большим количеством различных издержек. Следующим недостатком является излишнее увеличение информационных систем и их программного обеспечения в рамках ЕАЭС.

Другой возможный вариант — использование в процессе осуществления мониторинга уже действующих в рамках ЕАЭС информационных систем. В качестве примера можно указать российскую Единую автоматизированную информационную систему таможенных органов. Возможен также вариант взаимодействия субъектов мониторинга на основе модернизации и расширения функциональных возможностей существующего официального интернет-сайта Евразийской экономической комиссии путем создания нового сервиса.

Проведенный анализ показал:

- 1) юридическая технология «правовой мониторинг», реализуемая на наднациональном уровне (уровне ЕАЭС) Евразийской экономической комиссией, а в государствах — членах ЕАЭС — соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, представляет собой методически обоснованную комплексную систематическую деятельность по анализу и оценке качества правовых норм и практики их применения на предмет достижения заложенных в них целей и планируемых результатов правового регулирования общественных отношений. Она активно применяется на евразийском пространстве как на наднациональном

уровне — уровне Евразийского экономического союза, так и на уровне национальных государств — членов этого интеграционного объединения;

2) несомненным достоинством методик правового мониторинга, используемых в государствах — членах ЕАЭС и в Евразийском экономическом союзе, является их универсальность, а следовательно, возможность применения ко всем отраслям, подотраслям и институтам права соответствующего государства или интеграционного объединения;

3) на евразийском пространстве и на наднациональном уровне, и на уровне государств — членов Евразийского экономического союза существуют различные подходы к пониманию того, что представляет собой правовой мониторинг и сфер жизни общества, в которых такой мониторинг применяется. Не совпадают критерии оценки реализации национальных и международных актов, действующих по одним и тем же или однородным предметам регулирования. Используются отличные друг от друга показатели мониторинга, различаются объекты и субъекты проведения, воплощаются в жизнь разные организационные модели, что затрудняет сопоставительный анализ итогов мониторинга между странами. Различаются даже наименования реализуемой (применяемой) юридической технологии.

Наблюдается своеобразный разрыв между способами мониторинга на национальном и международном уровнях, недопустимый в условиях создания и действия актов интеграционного сообществ типа ЕАЭС.

Указанные различия снижают эффективность использования правового мониторинга как инструмента сближения правовых систем на евразийском пространстве и устранения фрагментированности правового пространства Евразийского экономического союза;

4) в этих условиях целесообразным представляется принятие постоянно действующим органом ЕАЭС — Евразийской экономической комиссией:

- юридически обязательного акта, устанавливающего порядок проведения ЕЭК всех видов правовых мониторинговых исследований, предусмотренных Договором о ЕАЭС;

- методических рекомендаций по проведению мониторинга в сфере права для единообразного применения во всех странах-членах ЕАЭС.

При этом структурным подразделением ЕЭК, осуществляющим общую координацию мониторинга в Комиссии, может стать Правовой департамент. Правовой департамент обобщает информацию об исполнении государствами-членами международных договоров и решений, а также готовит сводную информацию по вопросам мониторинга для информирования членов Коллегии Комиссии. Правовой департамент готовит обобщенную справку по всем проведенным мониторингам в течение года и направляет ее в установленном порядке Председателю Коллегии.

Вышесказанное создает основу для формирования целостного механизма мониторинга в ЕАЭС. Речь идет о согласованных характеристиках интеграционных правовых актов, методов и критериев их анализа и оценки, о способах реализации интеграционных актов, о процедурах согласованной деятельности органов Союза и органов государств-членов, о порядке реализации итогов и рекомендаций мониторинга.

Литература

1. Арутюнян Г. Г. Конституционный мониторинг. Ереван: Нжар, 2016. 352 с.
2. Бурдые П. Власть права: основы социологии юридического поля // Социальное пространство: поля и практики. СПб.: Алетей, 2007. 576 с.
3. Варкова С. А. Проблемы организации мониторинга законодательства и правоприменения // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 30–35.
4. Каширкина А. А., Морозов А. Н. Правовые аспекты интеграции на постсоветском пространстве в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2010. № 2. С. 91–103.
5. Лукьянова В. Ю., Павлушкин А. В. Новые юридические технологии в государствах — участниках Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 5. С. 49–64.
6. Лукьянова В. Ю., Павлушкин А. В. Правовой мониторинг в Евразийском экономическом союзе // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 144–157.
7. Тлембаева Ж. У., Турлыбек Д. М. Правовой мониторинг как инструмент модернизации национальной правовой системы Республики

- Казахстан // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 4 (71). С. 5.
8. Lukyanova V. Legal Monitoring in the Eurasian Economic Space // International Journal of Law and Society. 2021; 4 (1): 10–22.
 9. Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза от 6 декабря 2018 г. // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://eaeunion.org/> (дата обращения: 18.06.2021).
 10. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 18.06.2021).
 11. О нормативных правовых актах: закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 31 июля 2018 г., 2/2568.
 12. О правовых актах: закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (дата обращения: 18.06.2021).
 13. О нормативных правовых актах Кыргызской Республики: закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. № 241 // Официальный сайт Министерства юстиции Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591> (дата обращения: 18.06.2021).
 14. Мясникович М. Реализация Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 года: экономический рост на основе укрепления доверия: доклад на XXII Апрельской междунар. науч. конф. НИУ ВШЭ // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/speech/realizatsiya-strategicheskikh-napravlenij-razvitiya-evrazijskoj-ekonomicheskoy-integratsii-do-2025-goda-ekonomicheskij-rost-na-osnove-ukrepleniya-doveriya/> (дата обращения: 18.06.2021).
 15. Об утверждении Правил проведения правового мониторинга: постановление Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 г. № 486 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000486> (дата обращения: 18.06.2021).
 16. Об утверждении Порядка проведения мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства Кыргызской Республики: постановление Правительства Кыргызской Республики от 23 марта 2015 г. № 139 // Официальный сайт Министерства юстиции Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97382> (дата обращения: 18.06.2021).
 17. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 // СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.
 18. О порядке проведения правового мониторинга: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 января 2019 г. № 65 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь.

- URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=C21900065> (дата обращения: 18.06.2021).
19. Об утверждении Правил подготовки, согласования и представления на рассмотрение Президенту Республики Казахстан проекта послания Президента Республики Казахстан к народу Казахстана, подготовки, согласования и представления на подпись проектов актов и поручений Президента Республики Казахстан, реализации послания Президента Республики Казахстан к народу Казахстана, осуществления контроля за исполнением актов и поручений Президента Республики Казахстан и проведения мониторинга нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан: указ Президента Республики Казахстан от 27 апреля 2010 г. № 976 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000976_ (дата обращения: 23.06.2021).
20. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

ЭЛЕКТРОМОБИЛЬНАЯ ПРОДУКЦИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ КАК ТОВАРНАЯ ПРОДУКЦИЯ В РАМКАХ ПРАВА ВТО

Б. С. Қаражан

Евразийский национальный университет им. Л. Н. Гумилева
докторант кафедры международного права
юридического факультета
магистр юридических наук
bkarazhan@mai.ru

Аннотация. Сегодня по всему миру наблюдается рост популярности электромобилей. В некоторых скандинавских странах доля автомобильного транспорта с электродвигателями достигла значительных показателей. Массовая реализация электромобилей способствует развитию цифровизации. С ростом производства и сбыта автотранспортных средств с электрическими двигателями, возникает необходимость и в правовом регулировании данного перспективного рынка. Здесь важнейшую роль играет право Всемирной торговой организации (далее — ВТО), включающее в себе комплекс международных соглашений по регулированию торговых процессов. Данная статья рассматривает процесс производства и сбыта электромобилей с точки зрения права ВТО.

Ключевые слова: электромобильная продукция, транспортная промышленность, право ВТО, ВТО, цифровизация производства.

Abstract. Today, the popularity of electric vehicles is growing all over the world. In some Scandinavian countries, the share of motor vehicles with electric motors has reached significant levels. The mass implementation of electric vehicles contributes to the development of digitalization. With the growth of production and sales of vehicles with electric engines, there is a need for legal regulation of this promising market. Here, the most important role is played by the law of the World Trade Organization, which includes a set of international agreements on the regulation of trade processes. This article examines the process of production and marketing of electric vehicles from the point of view of WTO law.

Key words: electric vehicle products, transport industry, WTO law, WTO, digitalization of production.

Как известно, мировая торговля в основном регулируется комплексом норм и международных соглашений, заключенных в рамках ВТО, которые в совокупности составляют право ВТО. Напомним, что Марракешское соглашение об учреждении ВТО 1994 г. имеет 4 приложения, регулирующих разные аспекты мировой торговли. Электромобили, как и другие виды товаров, также подпадают в зону регулирования данных соглашений.

На сегодняшний день в мире насчитывается около 10 миллионов электромобилей. Большинство из них производится в таких странах, как Китай, США, Япония, Корея и некоторые страны Европы. Уже мы сегодня видим, как в наших городах постепенно появляется необходимая инфраструктура для подзарядки таких машин, можем наблюдать курсирующие электробусы по улицам ряда наших городов.

Правильное выстраивание торговой политики — необходимое условие для рынка электромобилей. Транспортная промышленность, куда входит и производство электрокаров, нередко сталкивается с тарифными и нетарифными защитными мерами на основных рынках мира, что, безусловно, не всегда соответствует нормам ВТО. Были случаи, когда мировые лидеры по производству и экспорту электромобилей «выясняли отношения» в правовом поле ВТО. Интересный случай произошел, когда американский флагман в сфере производства электрокаров Tesla в споре между США и Китаем поддержал последнего [1].

Большинство крупных экономик, за исключением Японии и США (в случае электрических мотоциклов), не предоставляет беспошлинный режим для транспортных средств с электрической тягой и применяют довольно схожую тарифную защиту как для электромобилей, так и для транспортных средств с двигателями внутреннего сгорания.

Что касается Республики Казахстан, то Евразийская экономическая комиссия подготовила проект изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД) ЕАЭС и Единый таможенный тариф союза [2]. Данный документ устанавливает ставки пошлины в 15 % для электромобилей с 2022 г. Напомним, что с весны 2020 г. пошлина обнулялась сроком до конца 2021 г. «с учетом скачка курсов нацвалют и отсутствия внутреннего производства, а также для создания стимулов по формированию необходимой инфраструктуры» [3]. По мнению некоторых специалистов и аналитиков, уход от беспошлинного режима отрицательно скажется на развитии рынка. Так, в Ассоциации европейского бизнеса считают нулевую пошлину для электромобилей ключевым стимулом к развитию сегмента и призывают продлить ее до конца 2024 г. В этой связи, с учетом слабой развитости рынка электромобилей Казахстана и стран ЕАЭС, считаем, что такая точка зрения на данную проблему заслуживает внимания со стороны законодателя.

В 2017 г. Всемирная таможенная организация, которая администрирует Соглашение по применению статьи VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (оценка таможенной стоимости) и Соглашение о правилах определения страны происхождения товаров ВТО, ввела в действие поправки к номенклатурам производимых товаров [4]. Этими поправками были созданы отдельные шестизначные коды гармонизированной системы для различных типов электромобилей, а также мотоциклов (включая мопеды и велосипеды) с электрическим двигателем. Это облегчило выявление тарифных барьеров и отслеживание глобальных торговых потоков этих видов товара. На сайте данной организации уже имеется проект новой номенклатуры, который вступит в силу 1 января 2022 г. Ожидается, что эти поправки

еще больше облегчат выявление тарифных барьеров, также помогут определить любое вероятное соотношение, которое может существовать между конкретной торговой политикой стран-участниц ВТО и другими мерами внутренней политики. Поправки также помогут упростить мониторинг за изменениями в показателях торговых потоков транспортных средства с электрическими двигателями.

Батареи являются одними из основных компонентов электромобилей и составляют до 75 процентов ее стоимости. Импортные тарифы на электрические аккумуляторные батареи, используемые для транспортных средств, относительно низки, и только немногие из них превышают адвалорные ставки в размере 10 процентов. Учитывая долю аккумуляторов в цене электромобилей, снижение тарифов или их полное исключение для аккумуляторов и на их компоненты поможет дополнительно снизить затраты на их приобретение и производство.

Согласно вышеназванной номенклатуре 2017 г. аккумуляторные батареи, в том числе используемые в электромобилях, классифицируются по ГС 8507 (электрические аккумуляторы), причем литий-ионные батареи имеют свой собственный шестизначный код ГС 850760. Однако определение их конкретного конечного использования может быть затруднено, учитывая их использование в других назначениях, помимо транспорта. Поэтому отслеживание торговых потоков, связанных с их конечным использованием на транспорте, может потребовать изучения национальной статистики в тех случаях, когда существуют отдельные национальные тарифные линии для литий-ионных батарей электромобилей.

Казахстан, как известно, богат полезными ископаемыми. В недрах Казахстана есть достаточное количество лития, кобальта и других полезных ископаемых для того, чтобы развернуть полномасштабное производство литий-ионных аккумуляторов. Также на территории нашей страны действует крупнейший завод по производству аккумуляторов в Центральной Азии ТОО «Кайнар-АКБ». На базе данного предприятия было бы желательно наладить производство отечественных литий-ионных батарей для электромобилей. В этих целях

необходимо проработать вопрос по выделению средств для модернизации и обновления производства этого предприятия через инструменты АО «НУХ «Байтерек», в рамках Дорожной карты по развитию машиностроения на 2019–2024 годы [5]. В данном случае потребуется принятие Правительством отдельного подзаконного акта «О мерах оказания государственной помощи ТОО «Кайнар-АКБ», в целях развертывания производства литий-ионных аккумуляторов для автотранспортных средств с электрическими двигателями».

Учитывая экологическую безопасность и высокую цену на электромобили страны могли бы рассмотреть снижение применяемых тарифов в рамках режима наибольшего благоприятствования с тем, чтобы обеспечить преимущество в затратах для электромобилей по сравнению с транспортными средствами с двигателями внутреннего сгорания. Стоимость электромобилей в настоящее время достаточно высока, но в будущем ожидается, что она будет снижаться по мере освоения новых технологий и снижения стоимости батарей. Таким образом, снижение тарифов, применяемых в режиме наибольшего благоприятствования для электромобилей, будет задачей, которая могла бы быть довольно легко реализована крупнейшими экономиками и тем самым дополнить внутренние меры по стимулированию производства электромобилей. Такие снижения могли бы быть включены в двусторонние, многосторонние и региональные торговые инициативы в рамках правил ВТО.

Нетарифные меры, влияющие на торговлю электромобилями, будут более сложными для решения, чем тарифы, поскольку они часто связаны с внутренними мерами регулирования, включая различные цели государственной политики, такие как охрана здоровья, безопасность и содействие созданию рабочих мест в отечественном производстве. Примеры нетарифных мер, которые могут повлиять на торговлю электромобилями и которые связаны с ними компонентами: ограничения, связанные с инвестициями, субсидии, требования по местному содержанию, ограничения на экспорт, дискриминационная практика при государственных закупках электромобилей. Нет четких доказательств того, что пере-

численные выше нетарифные меры препятствовали производству или торговле электромобилями. Однако по мере роста рынков электромобилей и отмены тарифов на их торговлю, нетарифные меры могут появиться в будущем, и правительствам стран-участниц ВТО нужно будет озаботиться вопросом о превентивном обеспечении того, чтобы будущие внутренние нормативные правовые акты по поддержанию национальных производителей электромобилей не разрабатывались дискриминационным или иным ограничивающим торговлю образом.

Государственные меры по защите внутреннего рынка данного вида товаров могут содержать меры по социальным, экологическим вопросам и по государственной стандартизации, которые также могут повлиять на торговые потоки электромобилей и их компонентов.

Социальные и экологические соображения, которые возникают сейчас или возможные в будущем, включают ряд проблем как воздействие добычи сырья на окружающую среду, незаконную эксплуатацию труда рабочих, включая детский труд. Такие вопросы должны будут адресоваться производителям электромобилей, которые, в свою очередь, могут потребовать от своих партнеров соблюдения новых норм и стандартов поиска поставщиков.

Стандарты важны для бесперебойного функционирования электромобилей и взаимодействия с оборудованием для подзарядки, также для содействия международной торговле и экономике в масштабах потоков электромобильной продукции. На практике отраслевые ассоциации, коммунальные предприятия и автомобильные фирмы, такие как Tesla, были вовлечены в разработку стандартов электромобилей, в дополнение к национальным органам по стандартизации, таким как Администрация по стандартизации Китая, Международная организация по стандартизации и Международная электротехническая комиссия. Благодаря усилиям, предпринятым для гармонизации различных протоколов и стандартов в этой сфере, на сегодняшний день стандарты не являются серьезным препятствием в торговле электромобилями. Однако, учитывая стремительное развитие новых технологий и уме-

ренный рост новых рынков электромобилей, можно предположить, что вопрос стандартизации станет в будущем предметом обсуждения специалистов на международном уровне.

Как известно, в условиях ЕАЭС на территории всех участников данной организации действуют единые технические регламенты и стандарты на многие виды товаров. Поскольку большинство сертификационных центров на сложную продукцию сосредоточены на территории Российской Федерации, то это ставит производителей из других стран ЕАЭС в неравное положение. Об этом говорится и в комплексном плане развития машиностроения Республики Казахстан на 2019–2030 годы. В частности, в нем отмечено, что бывали случаи, когда российские специалисты затягивали с предоставлением разрешительной документации, в результате чего казахстанские производители не могли поставить комплектующие в срок и были вынуждены заплатить пеню и штраф [6]. В Казахстане на сегодняшний день, к сожалению, нет собственных испытательных полигонов автотранспортных средств уровня Государственного научного центра Российской Федерации — Федеральное государственное унитарное предприятие «Центральный научно-исследовательский автомобильный и автомоторный институт «НАМИ»». Без развития самодостаточной собственной сертификационной базы, продвижение продукции на экспорт будет дополнительно затруднено. В целях превращения Казахстана в успешного производителя и поставщика электромобилей, государству необходимо принять подзаконные нормативно-правовые акты для создания своего аналогичного испытательного полигона, который впоследствии мог бы стать основной испытательной лабораторией Казахстанского института стандартизации и метрологии.

Доступ к технологиям и распространение технологий также будут играть определенную роль в формировании цепочки поставок электромобилей. Распространение технологий актуально не только для электромобилей и их компонентов, таких как батареи, но и для соответствующей инфраструктуры электрозарядных станций. Хотя в мире еще не наблюдается монополии со стороны одной транснациональной компании на технологии, связанные с транспортными средствами с элек-

трическими двигателями, все же американские компании доминируют в патентном поле в индустрии электромобилей (включая гибридную электротехнику), возглавляемые Ford и General Motors, за которыми следуют японские фирмы Honda и Toyota Motors.

Опасения по поводу интеллектуальной собственности могут повлиять на инвестиционные решения или решения о совместном предприятии производителей электромобилей в такой стране, как Китай. Компании также могут выбрать различные модели лицензирования. Дальнейшие исследования роли, которую интеллектуальная собственность играет в содействии доступу к новым технологиям, инновациям, созданию рынков и стимулированию конкуренции в сфере производства электромобилей, будут полезны с точки зрения правовой науки.

В ответ на некоторые из конкретных внутренних и связанных с торговлей проблем и мер политики, выявленных ранее, мы постарались сформулировать краткосрочные и среднесрочные варианты принятия необходимых мер, с помощью которых торговая политика могла бы способствовать расширению масштабов производства и сбыта электромобилей в Казахстане и мире.

Итак, в тарифном регулировании одностороннее снятие крупными рынками существующих применяемых тарифов на готовые электромобили и их компоненты (например, батареи) путем принятия соответствующих законов поможет в ближайшей перспективе. При активном участии государств полное искоренение тарифов через международные соглашения окажет содействие глобальному распространению электромобилей, что, естественным образом позитивно скажется на производстве и взаимной торговле электромобильной продукцией.

По инвестиционным мерам (включая требования к местному содержанию) и субсидиям отечественным производителям предлагается обзор и качественная оценка того, как правила ВТО, существующие рамки инвестиционной и торговой политики влияют на торговые возможности и цепочки создания стоимости электромобилей. Необходимо осуществлять

обзор Соглашения ВТО по инвестиционным мерам, связанным с торговлей, Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам, а также Генерального соглашения по торговле услугами. В долгосрочной перспективе странам желательным было бы снятие ограничительных требований, включить «дружественные к электромобилям» режимы торговой и инвестиционной политики, согласующиеся с правилами ВТО и способствующие расширению рынка электромобилей. В этом вопросе можно рассмотреть возможность реформирования правил ВТО в ответ на потребности расширения электромобилей.

На рынок электромобилей также влияют и государственные закупки. Обзор и более качественная оценка того, как политика закупок влияет на цепочки создания стоимости электромобилей и торговые возможности, и обзор правил государственных закупок ВТО помогут решению проблемы в краткосрочной перспективе. Важно, чтобы политика государственных закупок основных производителей для электромобилей не носила дискриминационного характера в пользу отечественных производителей, отразить обязательства в рамках таких торговых соглашений, как Соглашение ВТО о государственных закупках.

По вопросу стандартизации необходимо тщательно вести мониторинг за установлением стандартов по всей цепочке создания стоимости электромобилей и установить контроль за усовершенствованием стандартов. Гармонизация всех стандартов, согласно международным нормам, также станет важной в недалеком будущем.

В деле экспортных ограничений на критическое сырье поможет мониторинг любых экспортных ограничений, других связанных с торговлей ограничений, влияющих на критическое сырье для электромобилей, таких как литий, кобальт и графит. В дальнейшем необходимо устранить любые неоправданные ограничения на поставки, таким образом свести к минимуму риски перебоев в поставках.

С технологиями связаны право интеллектуальной собственности и практика лицензирования. Особенно в развивающихся странах необходимо тщательно изучить и понять

различные модели управления интеллектуальной собственностью и их роль в поощрении или противодействии развитию электромобильной продукции. Мировое сообщество должно обеспечить и поощрять распространение инноваций и технологий в рамках торговой и инвестиционной политики. Необходимо изучить вспомогательную роль рабочих программ «Помощь в интересах торговли» ВТО, Технологического механизма Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Зеленого климатического фонда в создании благоприятных рамок для распространения технологий электромобилей.

Производство электромобильной продукции — перспективное направление для национальной экономики многих стран. Специалисты уверены, что в будущем автотранспортные средства с электрическими двигателями практически полностью заменят автомобили с двигателями внутреннего сгорания. Сегодня Казахстану, как и другим постсоветским странам, важно развить рынок электромобилей. Это можно сделать комплексным подходом к данной проблеме, в том числе путем усовершенствования имеющейся правовой базы. Такие меры в дальнейшем помогут увеличить количество производимых и поставляемых на экспорт электромобилей.

Литература

1. Tesla вступила в борьбу с США на стороне Китая // E2nergy — отраслевой медиа-ресурс URL: <https://eenergy.media/2020/09/24/tesla-vstupila-v-borbu-s-ssha-na-storone-kitaya/> (дата обращения: 24.09.2020).
2. Решение Совета Евразийской экономической комиссии об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза от 16 июля 2012 г. № 54 // Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/H12EV000054> (дата обращения: 18.06.2021).
3. Никитина О. Электромобили не проедут // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4817883> (дата обращения: 18.06.2021).
4. Vehicles other than railway or tramway rolling-stock, and parts and accessories thereof // World Customs Organization URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/instruments-and-tools/hs-nomenclature-2017/2017/1787_2017e.pdf?la=en (date of access: 19.06.2021).
5. Об утверждении Дорожной карты (комплексного плана) по развитию машиностроения на 2019–2024 годы: распоряжение Премьер-

Министра Республики Казахстан от 26 июня 2019 г. № 115-п // Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/R1900000115> (дата обращения: 19.06.2021).

6. Комплексный план развития машиностроения Республики Казахстан на 2019–2030 годы // Официальный сайт ОЮЛ Союза машиностроителей Республики Казахстан. URL: <https://smkz.kz/img/kompl-plan-proekt2018.pdf> (дата обращения: 20.06.2021).

ПРИНЦИП СВОБОДНОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ: СУДЕБНОЕ ТОЛКОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

А. А. Макарец

Новосибирского государственного университета
экономики и управления
доцент кафедры административного, финансового
и корпоративного права
кандидат юридических наук, доцент
makarzew@mail.ru

Аннотация. В статье проводится анализ одно из основополагающих принципов избирательного права «принцип свободного волеизъявления». Автором уделяется внимание рассмотрению возможности голосования как права либо обязанности. Особое внимание уделяется проблемам, связанным с реализацией в Российской Федерации решений Европейского суда по правам человека в сфере защиты избирательных прав. Автор обращает внимание на соотношение юридической силы Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и российских нормативных правовых актов, в том числе и Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, Конституционный Суд Российской Федерации, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, избирательное право, выборы.

Abstract. In the article, on the example of the principle of free will, the problems connected to the realization of decisions of the European court of human rights in Russian Federation, in the sphere of protection of electoral rights are considered. The special attention is paid concerning to a ratio of validity of the European convention on protection of the rights of people and fundamental freedoms and Russian regulations, including the Constitution of Russian Federation.

Key words: European court of human rights, Constitutional Court of Russian Federation, European convention on protection of human rights and fundamental freedoms, electoral right, elections.

Принцип свободного волеизъявления (свободы выборов) получил закрепление в ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹. Он предполагает, что при организации и проведении выборов исключается какое-либо принуждение как к участию в выборах, так и к голосованию за конкретного кандидата либо избирательное объединение, т. е. избиратель свободно (добровольно) участвует в выборах и голосует в соответствии со своим мнением.

На международном уровне этот принцип получил закрепление в ст. 3 Протокола № 1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.)² закрепляется принцип свободного волеизъявления народа в качестве одного из критериев, наряду с периодичностью выборов и тайным голосованием, соблюдение которых обеспечивает реализацию свободы выборов. Появление этого принципа в российской правовой системе связывается российскими правоведами с принятием действующей Конституции Российской Федерации, в которой он находит отражение в характеристике России как демократического и правового государства, в провозглашении многонационального народа в качестве единственного источника власти, закреплении права каждого на свободу мысли и слова [14, с. 27].

Толкование принцип свободных выборов впервые получил Европейским судом по правам человека в судебном решении по делу «Матье-Моэн и Клейфейт против Бельгии» 1983 г. Суд указал, что у государств имеется широкое поле для введения различных ограничений в области действия данного принципа, однако эти ограничения «не должны препятствовать свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти» [12, с. 419–420]. Подобный вывод был

¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2255.

² О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: федер. закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 12. Ст. 1369.

сделан Европейским судом при разрешении дела Херст против Соединенного Королевства», инициированное жалобой № 74025/1, поданной 5 июля 2001 г. против Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии подданным Соединенного королевства Великобритания Джоном Херстом (John Hirst). 27 апреля 2007 г. во Дворце прав человека в Страсбурге состоялось открытое слушание дела, в ходе которого был сделан вывод, что ограничения прав человека не должны препятствовать свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти, т. е. они должны отражать, а не препятствовать, заботу о поддержании целостности и эффективности процедуры выборов, направленной на определение воли народа посредством всеобщего избирательного права¹.

В ряде стран (Бельгия, Австралия) голосование является юридической обязанностью для гражданина и неевка наказуема. Данное положение соответствует теории «Избирательное право, как функция»: избиратель осуществляет публичную функцию, которая ему доверена нацией, т. е. является гражданским долгом. В связи с этим считается допустимым, что эффективное осуществление этой функции составляет обязанность, неисполнение которой может быть наказуемо [7, с. 74].

Содержание принципа свободных выборов раскрывается в материалах судебной практики. В соответствии Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П выборы могут считаться свободными только тогда, когда реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений. Согласно Определению Верховного суда Российской Федерации от 6 декабря 2003 г. № 45-Г03-31² принцип свободных выборов означает обеспечение гражданам и иным участникам избирательного процесса возможности без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного действия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами.

¹ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=31903> (дата обращения: 20 июня 2011 г.).

² СПС «КонсультантПлюс».

Данный принцип не всегда последовательно реализовывался в российском избирательном законодательстве. До середины 2000-х гг. для признания выборов состоявшимися была необходима явка определенного количества зарегистрированных избирателей, что можно было считать косвенным принуждением к голосованию. В 1999 г. С. Д. Князев отмечал, что во Владивостоке в связи с признанием выборов несостоявшимися из-за недостаточной явки избирателей, представительный орган местного самоуправления отсутствует с 1993 г. [11, с. 102]. При выборах депутатов Думы города Владивостока Приморского края, проводившихся 17 января 1999 г., по шести избирательным округам из двадцати двух округов выборы были признаны несостоявшимися¹.

Аналогичная ситуация сложилась и в декабре 2000 г. при выборах Совета депутатов г. Новосибирска. В связи с низкой явкой избирателей в 19 избирательных округах выборы были признаны несостоявшимися. В декабре 2001 г. избирателями Приморского края было избрано 19 из 39 депутатов региональной Думы [6]. В связи с этим местными телевизионными компаниями была развернута кампания, в ходе которой избирателям разъяснялась необходимость их явки на избирательные участки. Это обосновывалось тем, что повторение признания выборов несостоявшимися повлечет новые расходы для налогоплательщиков.

Российские правоведы неоднократно отмечали, что установление порога явки избирателей — сам по себе факт целесообразный, но он неизбежно вторгается в свободу и добровольность выборов. Он оказывает психологическое давление на избирателей [8, с. 98]. Путь разрешения данного противоречия ученые видели в отмене минимальной планки явки избирателей [10, с. 44–467; 20, с. 9]. Но в этом случае, по мнению многих из них, Закон будет «провоцировать и поощрять политическую индифферентность граждан» [8, с. 93].

¹ Об итогах выборов депутатов представительного органа местного самоуправления — Думы города Владивостока Приморского края, состоявшихся 17 января 1999 г.: постановление Центризбиркома России от 24 февраля 1999 г. № 161/1088-11 // Вестн. Центризбиркома Российской Федерации. 1999. № 2.

До 2006 г. в России в соответствии с п. 2 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы признавались состоявшимися, если в них приняло участие не менее 20 % избирателей при выборах представительных органов и не менее 50 % при выборах должностного лица. Федеральный закон от 5 декабря 2006 г.¹ отменил порог явки избирателей для всех выборов, кроме федеральных. Для выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы порог явки избирателей был отменен Законом от 26 апреля 2007 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»», а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах².

После отмены обязательного порога явки избирателей появились мнения о снижении Явки избирателей, и как следствие — легитимности выборов. Например, в выборах мэра Красноярска в 2012 г. участвовали лишь 21,25 % избирателей, в выборах Думы Томска в сентябре 2015 г. — 17,13 %. В дополнительных выборах в Совет депутатов Новосибирска по одномандатному округу № 1 10 марта 2013 г. приняли участие 12,94 % избирателей. И во всех случаях выборы признавали состоявшимися.

По нашему мнению, эта реформа была направлена на гарантирование принципа свободы выборов, на обеспечение публичных интересов избирательного корпуса в проведении свободных выборов: каждый избиратель самостоятельно принимает решение участвовать в выборах или нет и за какого

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5303.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2118.

кандидата (список кандидатов) голосовать. Как справедливо отмечает В. Д. Мостовщиков, свободное участие гражданина в выборах не может быть связано с тем, как этот вопрос решают другие граждане [13, с. 76].

Гарантии принципа свободы выборов содержатся в положениях, регулирующих общественные отношения в рамках отдельных стадий избирательного процесса. Так, рассматривая конституционность положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», исключая участие в сборе подписей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов) органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи, а последствием нарушения этого требования признает недействительность подписей, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что «Такое правовое регулирование является отражением конституционного принципа свободных выборов, одной из гарантий которых служит запрет на оказание в любой форме давления на избирателей в целях их принуждения к совершению тех или иных юридически значимых действий в рамках избирательных процедур. Поскольку у органов публичной власти сосредоточены административно-финансовые, информационные и иные ресурсы, то установление для них запрета на участие в сборе подписей в поддержку выдвижения кандидата на выборах нельзя считать обоснованным; этот запрет является необходимым с точки зрения защиты свободных выборов как ценности, относящейся к основам конституционного строя»¹.

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 г. № 252-О-О «По жалобе гражданки С. на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» // Вестн. Конституционного Суда Российской Федерации. 2012. № 5.

Актуальность изучения проблем, связанных с реализацией принципа свободного волеизъявления в российской избирательной системе, повысилась в связи с практикой Европейского суда по правам человека. Важное значение при рассмотрении данной проблемы имеет его Постановление от 2 марта 1987 г. по делу «Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии», в котором он впервые получил толкование [12, с. 419–420]. Суд отметил, что государства имеют возможность вводить различные ограничения для реализации избирательного права, при условии обеспечения «свободного волеизъявления народа при выборе законодательной власти»¹.

Необходимо отметить, что Европейский суд по правам человека, оценивая возможность нарушения принципа свободы выборов, не только разрешает дело, но и предпринимает попытки определить цели, преследуемые правоприменителем, выявить его мотивы. Этому способствует использование Европейским судом по правам человека принципа пропорциональности, позволяющего определить пути разрешения проблемы ограничения фундаментальных прав личности. В связи с закреплением основ применения этого принципа в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации и признанием Россией решений Европейского суда по правам человека, в которых он получил наибольшее развитие в качестве средства обоснования решения, его использование получило распространение и в решениях российских судебных органов при рассмотрении дел различных категорий [18].

Европейским судом по правам человека было удовлетворено заявление Ю. И. Скуратова, которому было отказано в регистрации в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва на основании того, что в качестве места работы, должности им была указана «должность исполняющего обязанности заведующего кафедрой конституционного, административного и международного права» одного

¹ Решение Европейского суда по правам человека от 2 марта 1987 г. «Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии» // СПС «Гарант».

из московских вузов, но при этом не был указан статус профессора кафедры. В действующем на тот момент избирательном законодательстве было закреплено положение, согласно которому основанием для отказа в регистрации могла быть недостоверность сведений, представляемых кандидатом для регистрации, и отсутствие необходимых документов. По мнению Европейского суда по правам человека, выводы правоприменительных органов Российской Федерации не были основаны на нормах закона или практике его толкования: «...нельзя серьезно утверждать, что различие между должностью профессора кафедры и исполняющего обязанности заведующего этой же кафедрой могло бы ввести избирателей в заблуждение»¹.

Европейский суд по правам человека, мотивировав свою правовую позицию положением ст. 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, попытался определить «законность цели», к которой стремились российские власти при принятии решения об отстранении Ю. И. Скуратова от участия в выборах. Как отмечается в литературе, фактически при рассмотрении этого дела Европейский суд по правам человека не определял несоответствие принятого решения нормам материального закона, применяемого к данным правоотношениям, а попытался определить и дать оценку мотивам и умыслу принятого решения [3, с. 27].

Важное значение для дальнейшего развития российского избирательного права имеет решение Европейского суда по правам человека по жалобе российских граждан Сергея Анчугова и Владимира Гладкова. Они обратились в Европейский суд по правам человека с жалобой на то, что в силу запрета на участие в выборах лицам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, закрепленного ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации, не смогли принять участие в парламентских и президентских выборах. Предпринималась попытка оспорить этот запрет в Конституционном Суде Рос-

¹ Постановление Европейского суда по правам человека от 19 июля 2007 г. Дело «Краснов и Скуратов (Krasnov and Skuratov) против Российской Федерации» (жалобы № 17864/04 и 21396/04) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2008. № 4.

сийской Федерации. Однако в рассмотрении жалобы отказывалось, поскольку разрешение поставленного в ней вопроса Конституционному Суду Российской Федерации было неподведомственно¹. Поданные С. Анчуговым и В. Гладковым в суды общей юрисдикции жалобы на действия (бездействие) избирательных комиссий, как отмечается в решении Европейского суда по правам человека, либо возвращались по формальным причинам, либо не удовлетворялись.

Избирательные права граждан, отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы, ранее не являлись в России предметом пристального изучения. Часть 3 ст. 32 Конституции РФ устанавливает категорический запрет: не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Данное право автоматически отсекает чуть более полумиллиона граждан (именно столько в 2015 г. содержалось в исправительных колониях Федеральной службы исполнения наказания России [15, с. 135–146].

Европейский суд по правам человека согласился, что государство имеет широкое усмотрение в ограничении избирательного права, однако оно должно быть соразмерным. Лишение права на голосование при заключении на любой срок таковым не является. В своем решении по делу № 11157/04 и 15162/05 «Анчугов и Гладков против России» (Anchugov and Gladkov v. Russi) Суд отметил, что участие в выборах в современном обществе является не привилегией, а презюмируемым правом. Европейский суд по правам человека посчитал, что запрет, предусмотренный ст. 32 Конституции Российской Федерации, нарушает ст. 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Решение о лишении избирательных прав должно приниматься судьей с учетом всех конкретных обстоятельств².

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2004 г. № 177-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гладкова Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Anchugov and Gladkov v. Russia (№ 11157/04 и 15162/05) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2013. № 8.

С одной стороны, можно согласиться с положениями, обосновывающими решение Европейского суда по правам человека: фактически лишение избирательных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда за совершение преступлений любой тяжести, является не предусмотренной Уголовным кодексом Российской Федерации санкцией. Лишение активного избирательного права влечет за собой и ограничение свободы общественного мнения, которое в ходе избирательного процесса выражается не только словами, но и фактом совершения или несовершения избирательных действий [1, с. 15].

С другой стороны, при рассмотрении дела «Анчугов и Гладков против России» необходимо было принимать во внимание, что подход, связанный с ограничением избирательных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы по решению суда, является традиционным не только для российского законодательства, но и для российской правовой науки. Еще в начале XX в. В. М. Гессен писал о необходимости ограничения избирательных прав лиц, которые «совершили преступные деяния позорящего свойства или присуждены к позорящему наказанию по суду» [5, с. 265]. Также можно согласиться с В. Д. Зорькиным, который отмечает, что «Конституция Российской Федерации в ст. 15 устанавливает приоритет международного договора над положением закона, но не над положениями Конституции. Монополия на истолкование Конституции и выявление конституционного смысла закона принадлежит Конституционному Суду. И поэтому истолкование Конституции, данное высшим судебным органом государства, не может быть преодолено путем истолкования Конвенции, поскольку ее юридическая сила все-таки юридическую силу Конституции не превосходит» [9]. Эту точку зрения разделяет Б. С. Эбзеев, который считает, что Конституция Российской Федерации в иерархии правовой системы занимает доминирующее положение и в случае коллизии с ней норм международного договора в силу ч. 1 ст. 15 всегда обладает безусловным верховенством [19, с. 119].

Необходимо отметить, что вплоть до 2009 г. между КС РФ и ЕСПЧ складывались довольно тесные гармоничные отноше-

ния. Начиная с 1998 г., когда Россия признала юрисдикцию ЕСПЧ, КС РФ интегрировал решения ЕСПЧ в свою судебную практику в широком объеме и начал регулярно использовать правовые позиции ЕСПЧ. Российский КС принимал во внимание решения ЕСПЧ в отношении других стран и без большого шума согласился с решениями Страсбургского суда даже по тем делам, по которым сам КС ранее пришел к иным выводам: сюда также относятся дела, по которым ЕСПЧ объявил чувствительные с точки зрения «российской идентичности» положения нарушающими Конвенцию о защите прав человека и основных свобод. И он очень эффектно выступил против российского законодателя, когда объявил, что смертная казнь, предусмотренная ч. 2 ст. 20 российской Конституции, не подлежит применению [2, с. 52–60].

В своем решении Европейский суд по правам человека отметил, что государство несет ответственность по ст. 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод независимо от вида акта, нарушающего права, предусмотренные Конвенцией и Протоколами к ней. Суд не принял во внимание аргумент Российской Федерации о сложности процедуры изменения второй главы Конституции Российской Федерации, обосновав это тем, что его роль заключается в оценке соответствия запрета требованиям Конвенции. По мнению Суда, российские власти могут избрать любой доступный им способ устранить нарушение: например, толкование Конституционным Судом Российской Федерации конституционных положений таким образом, чтобы последние не противоречили Конвенции. Этот подход Европейского суда по правам человека подтверждает сформировавшуюся в отечественной правовой науке точку зрения, согласно которой решения Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации имеют юридическую силу, аналогичную ей [17, с. 96].

Проводя анализ решения Европейского суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России», следует отметить, что позиция, которая в нем выражена, не является исключительным подходом Суда в определении рамок реализации субъективного избирательного права только в отно-

шении правового регулирования в Российской Федерации. Аналогичный подход нашел отражение в решении Европейского суда по правам человека по делу «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства», в котором обращалось внимание на «отсутствие рационального объяснения существования нормы закона, направленной на лишение лиц избирательных прав, осужденных за совершение преступления»¹.

Важное значение для рассматриваемой ситуации имеет также и то, что дело «Анчугов и Гладков против России» было инициировано на основании двух жалоб, поданных в ЕСПЧ гражданами Российской Федерации — С. Б. Анчуговым, который за убийство, кражи и мошенничество был осужден к наказанию в виде смертной казни, замененной судом кассационной инстанцией лишением свободы на срок 15 лет, и В. М. Гладковым, который за убийство, разбой, участие в организованной преступной группе и оказание сопротивления сотрудникам правоохранительных органов также был осужден к наказанию в виде смертной казни, впоследствии замененной лишением свободы на срок 15 лет.

Напрашивается вопрос: а недееспособные лица по возрасту или признанные судом недееспособными также не представляют исключения и по смыслу ст. 3 Протокола № 1 тоже должны иметь право на участие в выборах? А не кажется ли, что лица, способные на подобные преступления, просто не могут считаться полностью адекватными и обладать возможностью реализовать такое серьезное право, как избирательное? По мнению ЕСПЧ, лишение избирательных прав — это суровая мера, и она не должна применяться легко. Как можно после известных обстоятельств дела формулировать такой вывод по отношению к лицам, совершившим подобные преступления? Как можно это не считать абсурдом [4, с. 62–69]?

Один из путей разрешения коллизии между положениями Конституции Российской Федерации и Европейской конвенции о защите прав человек и основных свобод, выявленной решением Европейского суда по правам человека «Анчугов и

¹ Постановление ЕСПЧ от 6 октября 2005 г. «Дело “Херст (Hirst) против Соединенного Королевства («2»)» // Бюл. Европейского суда по правам человека. 2006. № 4.

Гладков против России», наметил Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 6 декабря 2013 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда»¹. Конституционный Суд Российской Федерации признал, что положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, позволяющие пересматривать вступившее в силу судебное постановление при наличии противоположных позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека относительно соответствия положений национального законодательства, примененных в конкретном деле, Конституции Российской Федерации и Конвенции, во взаимосвязи не противоречат Конституции Российской Федерации. По-своему конституционно-правовому смыслу они предполагают, что суд общей юрисдикции может по заявлению гражданина, чья жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации ранее была признана не отвечающей критерию допустимости, начать производство по пересмотру вступившего в силу судебного постановления в связи с тем, что Европейский суд по правам человека установил нарушение Конвенции в отношении данного гражданина при рассмотрении судом общей юрисдикции гражданского дела. Но, если, по мнению суда общей юрисдикции, исполнить постановление Европейского суда по правам человека невозможно без признания неконституционными законоположений, относительно которых ранее Конституционный Суд Российской Федерации констатировал отсутствие нарушения ими прав заявителя в конкретном деле, то он вправе приостановить производство и подать в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке этих законоположений. Исходя из логики решения, только орган конституционного контроля Российской Федерации может решить вопрос о применимости правовых норм, которые мешают исполнению постановления Европейского суда, но

¹ Рос. газ. № 6261. 2013. 8 дек.

при этом не были признаны неконституционными. Факт того, что Европейский суд по правам человека поставил под сомнение соответствие нормы российского закона Европейской конвенции, позволяет Конституционному Суду Российской Федерации повторно проверить эту норму. Если по результатам рассмотрения указанного запроса Конституционный Суд Российской Федерации постановит, что норма, препятствующая исполнению постановления Европейского суда по правам человека, не противоречит Конституции Российской Федерации, то он может указать на возможные способы реализации решения Европейского суда по правам человека.

В рассмотренном решении Конституционного Суда Российской Федерации фактически происходит дальнейшее развитие положений, определяющих процесс реализации решений Европейского суда по правам человека на территории России, закрепленных в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации»¹. Орган конституционного контроля Российской Федерации на примере механизмов реализации решений Европейского суда, основывая свое решение как на общечеловеческих ценностях, так и на интересах Российского государства и общества, определяет процесс согласования и взаимодействия международного и российского права, который осуществляется в рамках национального правопорядка.

В дальнейшем данный подход нашел отражение в конституционных положениях. Согласно изменениям, которые были внесены в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. Конституционный Суд в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязан-

¹ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

ности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации;

В январе 2017 г. вступила в действие статья 53.1 Уголовного кодекса РФ, которой закреплялся такой вид наказания как — принудительные работы. По мнению Комитета министров Совета Европы, по смыслу Конвенции данный вид наказания может трактоваться как лишение свободы, хотя и было признано, что в российском законодательстве он рассматривается как альтернативный. Это дало основание Комитету министров Совета Европы признать исполненным постановление по делу «Анчугов и Гладков против России»¹, так как был ликвидирован тотальный запрет на участие в выборах лиц, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда. Проблема была решена. Тем не менее, как отмечается в литературе [16, с. 58–69], главный вопрос, поднятый ЕСПЧ в Постановлении по делу Анчугова и Гладкова, о смягчении установленного российской Конституцией абсолютного запрета для осужденных к лишению свободы, казалось бы, остался нерешенным. По смыслу данного Постановления проблема российского правового регулирования заключается именно в тотальном и автоматическом запрете на участие в выборах для лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда. В этом отличие российской ситуации от, например, дела «Скоппола против Италии» (№ 3), где ЕСПЧ не нашел нарушения статьи 3 Протокола № 1 в силу того, что запрет на участие в голосовании в итальянском законодательстве не распространялся на осужденных за преступления небольшой тяжести.

Литература

1. Авакьян С. А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 12–21.

¹ 1355-е заседание КМСЕ проходило с 23 по 25 сентября 2019 г. См.: Notes of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Agenda. H-46-17 Anchugov and Gladkov group v. Russian Federation (Application no. 11157/04). 1355th meeting, 2019 (CM/Notes/1355/H46-17). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680972e12 (дата обращения: 04.11.2019).

2. Бланкенгель А. Европейский суд по правам человека против российского Конституционного Суда: о нормальных трениях, скрытых угрозах и предвзятой близорукости // Закон. 2019. № 6. С. 52–60.
3. Борисов И. Б., Ивайловский Д. А. Соотношение отдельных позиций Европейского суда по правам человека с национальным избирательным законодательством // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 25–29.
4. Воронцова И. В. Постановления Европейского суда по правам человека, исполнение которых было признано невозможным Конституционным Судом РФ // Современное право. 2017. № 4. С. 62–69.
5. Гессен В.М. Основы конституционного права. Издание второе. Петроград: Издание Юридического книжного склада «ПРАВО», 1918. 437 с.
6. Доволен только «ворчун» Черепков // Рос. газ. 2001. 11 дек.
7. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты / пер. с фр., вступ. ст. В. В. Маклаков. М.: Юрист, 2002. С. 74.
8. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2003. С. 98.
9. Зорькин В. Д. Предел уступчивости // Рос. газ. № 5325 (246). 2010.
10. Князев С., Хрусталева Е. Добровольность участия в выборах и обязательность явки избирателей: есть ли противоречие? // Власть. 1997. № 10. С. 44–467.
11. Князев С. Д. Очерки теории Российского избирательного права. Владивосток: Изд-во Дальневосточ. ун-та, 1999. С. 102.
12. Колюшин Е. И. Принцип свободных выборов // Конституционное право и политика: сб. мат-лов междунар. конф. / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. С. 419–425.
13. Мостовщиков В. Д. Некоторые вопросы регулирования избирательных прав граждан и правоприменительной деятельности // Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. Тюмень: Тюмен. областная Дума, 2008. С. 76.
14. Нудненко Л. А. Принцип свободных выборов в реализации пассивного избирательного права в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 27–31.
15. Романовский Г. Б. «Дело Анчугова и Гладкова» и решения Конституционного Суда РФ, органов конституционного контроля зарубежных стран // Lex russica. 2017. № 2. С. 135–146.
16. Филатова М. А., Балюк Е. В. О частичном исполнении постановлений Европейского суда по правам человека: на примере дел «Ким и другие против России» и «Анчугов и Гладков против России» // Международное правосудие. 2019. № 4. С. 58–69.
17. Худолей К. М. Конституционность решений ЕСПЧ и их исполнимость // Вестн. Пермск. ун-та. Юридические науки. 2013. № 2 (20). С. 93–101.
18. Шерстобоев О. Н. Принцип пропорциональности как необходимое условие высылки иностранных граждан за пределы государства их

- пребывания: пределы правоограничения // Рос. юрид. журн. 2011. № 6 (81). С. 51–59.
19. Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России. М.: Норма; ИНФРА-М, 2013. 560 с.
 20. Юсов С. В. Принципы избирательного права и их реализация в условиях формирования новой Российской государственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ростов-на-Дону, 1999. С. 9.

ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В 21 ВЕКЕ: ОПЫТ ЕВРАЗИЙСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Е. В. Лунгу

ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России
начальник кафедры государственно-правовых дисциплин
кандидат юридических наук, доцент
lungu.const.law@gmail.com

Аннотация. На основе анализа поправок внесенные в конституции в первой четверти XXI в. делаются выводы об изменениях конституционных правоотношений в государствах Европы и Азии.

Ключевые слова: конституция, поправки, конституционные правоотношения, государственные правоотношения, права человека.

Abstract. Based on the analysis of the amendments made to the constitution in the first quarter of the XXI century, conclusions are drawn about the changes in constitutional legal relations in the states of Europe and Asia.

Key words: constitution, amendments, constitutional legal relations, state legal relations, human rights.

Конституционные правоотношения занимают центральное место в системе правоотношений многих государств Европы и Азии. Теория современных конституционных правоотношений исследовалась в работах Н. А. Бобровой, В. Н. Карташова, В. А. Лучина, И. В. Мухачева, Р. А. Ромашова [2–5]. При этом под конституционными правоотношениями понимаются не любые государственные правоотношения, а только те из них, которые направлены на построение конституционализма основанного на приоритете прав и свобод человека.

В первой четверти XXI в. многие государства Европы и Азии вносили поправки в конституционные тексты, в том числе с целью создания, изменения или прекращения конституционных правоотношений. Необходимо отметить, что процесс внесения поправок протекал достаточно активно. 32 из 44 государств Европы (72,7 %), а также 31 из 48 государств Азии (64,5 %) вносили поправки в конституционные тексты. Такой бурный рост конституционного нормотворчества с одной стороны был обоснован быстро меняющимися общественными отношениями, связанными с научно-техническим прогрессом, изменением уровня общественного развития, необходимостью реформирования механизма государства, а с другой стороны, международными обязательствами, взятыми на себя в связи с присоединением к ЕС, ВТО.

Анализ конституционных текстов принятых в исследуемый период позволяет отметить бурную законодательную деятельность направленную, прежде всего, на создание новых государственных, в том числе конституционных правоотношений и внесение поправок в ранее действующие государственные (конституционные) правоотношения. Эта тенденция отмечается в частности С. А. Авакьяном как на примере Российской Федерации, так и зарубежных государств [1, с. 212]. Государственные (конституционные) правоотношения не потеряли своей актуальности в условиях современных общественных отношений и по-прежнему являются достаточно эффективным регулятором, выполняя возложенные на них учредительные, регулятивные и охранительные функции. В то же время мы можем указать на то, что конституционные тексты остаются эффективной формой регулирования общественных отношений, несмотря на появление новых способов регулирования, в том числе на основе цифровых технологий и искусственного интеллекта.

В большинстве случаев поправки в конституционные тексты принимались представительными органами государственной власти, в том числе специально созданными органами, в меньшей степени путем референдума, в отдельных случаях актами глав государств (Бахрейн, Иордания, Мальдивские острова, Монако). При этом способ внесения поправок

в конституционные тексты существенным образом не сказывался на содержании поправок. Поправки, вносимые в конституционные тексты европейских государств в большей части хотя бы частично способствовали созданию, изменению конституционных правоотношений или прекращению конституционных правоотношений утративших свою общественную значимость. В государствах Азии треть поправок внесенных в конституционные тексты направлена на создание каких-либо иных государственных правоотношений.

Чаще всего изменения касались расширения полномочий главы государства и усиления исполнительной власти (более чем в 24 % случаев), в том числе в 8 % случаев снимались ограничения на переизбрание на должность президента, в 8 % случаев расширение полномочий парламента и в 20 % случаев приняты нормы направленные на укрепление судебной системы. Усиление статуса главы государства, прежде всего, характерно для государств Азии (в 80 % всех случаев усиления статуса). В отдельных случаях данный процесс наблюдался в Европе, например, Испания, Лихтинштейн, Россия, Чехия. На наш взгляд данная тенденция является региональной и обусловлена традициями государственного управления.

Проведенный анализ практики реализации изменений внесенных в конституционные тексты в первой четверти XXI в. показал, что большинство государств вносили изменения с целью создания новых, изменения действующих и прекращения государственно-правовых, в том числе конституционно-правовых отношений. В 50 % случаев изменения, внесенные в конституционные тексты, следует считать в целом реализованными.

На наш взгляд, это достаточно высокий показатель, свидетельствующий в целом о прямых намерениях законодателей создавать новые, вносить изменения в действующие правоотношения или прекратить правоотношения, утратившие свою общественную значимость. При ближайшем рассмотрении реализованных конституционных текстов становится очевидным, что чаще всего в полном объеме реализуются тексты, содержащие изменения механизма государства.

Изменения государственно-правовых отношений в области механизма государства в исследуемый период успешно реализованы в таких государствах как Белоруссия, Бельгия, Болгария, Индонезия, Киргизия, КНДР, Латвия, Ливия, Лихтенштейн, Мальдивские Острова, Монако, Нидерланды, Норвегия, Оман, Пакистан, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Словакия, Словения, Туркмения, Турция, Финляндия, Узбекистан, Чехия, Шри-Ланка, Эстония.

Государственно-правовые отношения смертной казни в исследуемый период были прекращены во всех государствах, внесших соответствующие изменения в конституционные тексты (Молдавия, Италия, Ирландия). Такое решение не требует от государств дополнительного выделения значительных денежных средств. По данным исследований проведенных Бенедиктом Годерисом и Милой Верстег реализация обязательств связанных с воздержанием от каких-либо действий со стороны государства реализуется в 100 % случаев [6]. Кроме того, отмена смертной казни является общей тенденцией, государство, принимая на себя обязательства по отмене смертной казни, становится объектом бдительного контроля Совета по правам человека.

В свою очередь, конституционные правоотношения, связанные с созданием гарантий реализации прав человека устанавливаются наиболее сложно. Вьетнам, Греция, Ирландия, Италия, Кувейт, Мальта, Молдавия, Португалия, Россия, Саудовская Аравия, Франция, Швейцария несмотря на имеющийся прогресс с реализацией прав человека испытывают трудности с искоренением дискриминации по полу, расе, национальности, гендерной принадлежности, реализацией политических прав, прав женщин, в том числе в связи с недостатком денежных средств, а также внутренними национальными, культурными и религиозными причинами.

Таким образом, становление и изменение конституционных правоотношений это длительный процесс, осуществляемый в соответствии с национальными, культурными и религиозными традициями государства.

Литература

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. Т. 1. 864 с.
2. Боброва Н. А. Конституционные и государственно-правовые отношения: одна и две отрасли права? // Вестн. Томск. гос. ун-та. Право. 2020. Вып. 36. С. 16–29.
3. Карташев В. Н. Инновационные и традиционные подходы к исследованию конституционных правоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 12–16.
4. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. М.: Юнити, 1997. 159 с.
5. Ромашов Р. А. Теория конституционно-правового отношения // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 9. С. 25–32.
6. Транснациональные конституции (1 апреля 2013 г.). 6-я ежегодная конференция по эмпирическим правовым исследованиям (2011 г.), Семинар по рациональному выбору и конституционному праву (2010 г.), Серия дискуссионных докладов Центра № 2013-010 // 39 Международный обзор права и экономики 1. 2014. Распространение конституционных прав. URL: <https://ssrn.com/abstract=2216582> или <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2216582> (дата обращения: 07.06.2021).

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ ЕАЭС

Е. Ю. Марухно

ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России
преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
katja-marukhno@yandex.ru

Аннотация. В статье анализируется перспектива развития социального обеспечения трудящихся-мигрантов в странах ЕАЭС.

Ключевые слова: интеграция, трудовая миграция, социальные права, Евразийский экономический союз, Европейский Союз.

Abstract. The article analyzes the prospects for the development of social security of migrant workers in the EAEU countries.

Key words: integration, labor migration, social rights, Eurasian economic union, European Union.

Развитие интеграционного процесса в рамках ЕАЭС ставит перед собой целью переход к свободной торговле, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики (ст.1 Договора о ЕАЭС), а также всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности, создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения (ст. 4 Договора ЕАЭС). Таким образом, предполагается, что сбалансированный экономический рост, возможно, приведет к решению социальных проблем трудовых мигрантов. Именно социальные последствия интеграции являются показателем жизнеспособности рынка труда, служат подтверждением долговременного фактора существования любого интеграционного объединения. По справедливому замечанию представителей российской науки, увеличение масштабов международной миграции населения — это серьезный вызов и испытание на прочность современных систем социального обеспечения во всем мире [2]. Кроме того, неизбежное изменение структуры международных миграционных потоков в рамках региональной интеграции посредством увеличения процента семей трудовых мигрантов ложится дополнительной нагрузкой на бюджет принимающего государства.

Естественно, что в рамках ЕАЭС сценарий развития трудовой миграции не стабилен и зависит от социально-экономического и политического развития государств, входящих в интеграционное объединение. Тем не менее, придерживаясь интенсивного сценария развития миграционной ситуации в ЕАЭС [1], полагаем, что стабильность и глобальное развитие экономической системы возможно только при условии привлечения высококвалифицированных специалистов в качестве трудовых мигрантов. Для реализации данных целей с 1 июля 2021 г. начнет функционировать унифицированная система поиска «Работа без границ». Однако, обеспечение трудовыми местами недостаточно для полноценного роста экономического благополучия трудовых мигрантов и их семей. На наш взгляд, социальная защищенность каждого гражданина стран ЕАЭС, который не желает менять свое граж-

данство, а, оставаясь гражданином своей страны, готов работать, повышать свою квалификацию, имеет первостепенное значение.

Согласно суждениям профессора Р. Хольцманна, с точки зрения социальной политики одноименные права являются важнейшим элементом планирования периода жизни индивида (или семьи) и управления социальными рисками. С точки зрения прав человека, каждый имеет право на социальную защиту как в соответствии с национальным законодательством, так и международными конвенциями. Данная категория прав должна сохраняться в полном объеме, независимо от миграции человека в другое государство либо смены трудовой деятельности. Таким образом, право на получение и выплату социальных пособий не должны зависеть от выбранной страны проживания [3].

Согласно часто используемой в научной литературе классификации Р. Хольцманна, относительно критерия социальной защиты мигрантов выделяют следующие четыре режима:

1) недискриминационный, означающий, что легальные мигранты получают полный доступ к социальным услугам и пособиям в принимающей стране на основании двухсторонних или многосторонних соглашений. При этом может быть разный объем предоставляемых социальных прав;

2) режим экспорта (переносимости), который распространяется на легальных мигрантов, имеющих весь объем социальных прав в стране пребывания наравне со страной происхождения. Например, мигранты могут получать пособия в стране пребывания, но не вправе рассчитывать на суммирование периодов страховых взносов. Иными словами, право на приобретение определенной меры государственной поддержки могут быть экспортированы, но не в полном объеме. Как правило, размер социальных выплат находится в ведении исключительно национального законодательства;

3) ограничение доступа, означающий исключение мигрантов из состава субъектов социального обеспечения в стране пребывания. Единственное на что могут рассчитывать трудовые мигранты — это на добровольное социальное страхование;

4) неформальный режим объединяет различные категории незарегистрированных мигрантов, неофициально работающих мигрантов и членов их семей, которые вообще не имеют или имеют крайне ограниченный доступ к социальному обеспечению в стране пребывания [3].

Договором о ЕАЭС закреплён национальный режим относительно социального обеспечения трудящихся мигрантов и членов их семей. То есть социальное обеспечение осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства (ст. 96). Кроме того, с начала 2020 года реализуется «Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств — членов Евразийского экономического союза». При этом под социальным обеспечением Договором о ЕАЭС понимается обязательное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и обязательное медицинское страхование. На основании Договора о ЕАЭС трудящиеся мигранты и члены их семей, независимо от наличия у них медицинского страхового полиса, имеют право на оказание им бесплатной скорой и медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах). Также за счёт бюджета принимающего государства трудовым мигрантам предоставляется возможность медицинской эвакуации в целях их спасения и сохранения здоровья.

Социальное обеспечение бесспорно является одним из базовых факторов развития трудовой миграции высококвалифицированных специалистов всех государств ЕАЭС. Поэтому подходы стран Европейского Союза к вопросам укрепления социальной ответственности государств-членов, институциональному развитию социальной сферы, как на национальном, так и региональном уровнях, представляют определённый интерес для ЕАЭС.

Во-первых, в качестве положительного опыта ЕС необходимо использовать систему координации актов по социальному обеспечению трудовых мигрантов. Процесс унификации в данном вопросе может носить менее успешный характер в связи не только с разницей экономических возможностей

государств, но и институциональным механизмом обеспечения социальных прав.

Во-вторых, с целью защиты и расширения объема социальных прав трудовых мигрантов на примере Европейской социальной модели необходимо разработать Концепцию социальной интеграции и социальной сплоченности государств-участников ЕАЭС.

В-третьих, на примере принятого Советом Европейского Союза Регламента № 1408/71 от 14 июня 1971 г., которым учреждены основные принципы социального обеспечения ЕС, разработать Соглашение о социальных гарантиях трудящихся мигрантов и членов их семей. Данный международный договор должен отражать концепцию социальной интеграции и сплоченности государств ЕАЭС, закреплять единство подходов и принципов по вопросам социального обеспечения трудящихся мигрантов и членов их семей.

Таким образом, необходимо выработать концептуальный подход к развитию и закреплению социальных гарантий трудящихся мигрантов и членов их семей государств-участников ЕАЭС. Естественно, что большинство эмпирических и теоретических вопросов социальной политики стран ЕАЭС требует критического анализа и осмысления, но разработка социальной модели ЕАЭС может внести новую систему координат, которая сгладит практические противоречия национальных законодательств и действительно станет способствовать повышению уровня благосостояния трудовых мигрантов.

Литература

1. Рязанцев С. В., Тер-Акопов А. А., Письменная Е. Е., Храмова М. Н. Сценарии развития миграционной ситуации в ЕАЭС в условиях усиления экономической интеграции // Аналитический вестн. Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Вып. 19 (676): Процессы в миграционной сфере и перспективы евразийской интеграции: опыт регионов. М., 2017. № 19 (676).
2. Шестакова Е., Дадабаева З., Соколова Т. Проблема социального обеспечения трудовых мигрантов (опыт государств ЕС и ЕАЭС) // Общество и экономика. 2019. № 11. С. 90–109.
3. Holzmann, R., Koettl, J. Portability of Pension, Health, and Other Social Benefits: Facts, Concepts, Issues // CESifo Economic Studies. 2014. P. 3–39.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЫБОРНОСТИ СЕЛЬСКИХ АКИМОВ В СТРУКТУРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Е. Б. Ахметов

Институт Законодательства и правовой информации
Республики Казахстан,
отдел Конституционного, административного законодательства
и государственного управления,
старший научный сотрудник,
магистр юридических наук
Akhetov.e@zqai.kz (Ahmetov.er-0507@mail.ru)

А. Н. Оспанова

Институт Законодательства и правовой информации
Республики Казахстан,
отдел Конституционного, административного законодательства
и государственного управления,
старший научный сотрудник,
магистр юридических наук
Ospanova.a@zqai.kz

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы выборности сельских акимов и дается характеристика организационно-правовой структуры местного самоуправления в Республике Казахстан. Основное внимание уделяется выявлению причин выборности акимов сельских округов и их взаимодействие с местным сообществом. Научная новизна заключается в изучении основных проблем, возникающих в процессе выборности акимов сельских округов. Авторами сделан вывод о том, в рамках введения выборов в акимы районных, сельских округов требуется создание определенных институтов, которые могли бы выступать в качестве местного представительного органа на уровне сел, поселков и сельских округов и представлять интересы граждан и сельского населения. Авторами были проанализированы некоторые положения Европейской Хартии местного самоуправления, которые необходимы при разработки новой модели выборности акимов сельских округов и местного самоуправления в Республике Казахстан. Более того были рассмотрены основные критерии отбора в акимы сельских и местных округов и выборщиков. Был сделан краткий обзор некоторых моделей местного самоуправления и их реализация в странах ближнего и дальнего зарубежья.

Ключевые слова: выборность, акимы, самоуправление, местное сообщество, голосование, выборы, маслихаты, депутаты.

Abstract. The article deals with the issues of electivity of mayors of villages and describes the organizational and legal structure of local self-government in the Republic of Kazakhstan. The main focus is on identifying the reasons for the electability of rural district mayors and their interaction with the local community. The scientific novelty lies in the study of the main problems that arise in the process of electing mayors of rural districts. The authors concluded that the introduction of elections to the akims of district and rural areas requires the creation of certain institutions that could act as a local representative body at the level of villages, towns and rural areas and represent the interests of citizens and rural settlements. The authors analyzed the non-regulatory provisions of the European Charter of Local Self-Government, which are necessary for the development of a new model of electivity of rural akims and local self-government in the Republic of Kazakhstan. In addition, the main selection criteria for the mayors of rural and local districts and electors were considered. A brief overview of some models of local self-government and their implementation in the countries of the near and far abroad was made.

Key words: electability, akims, self-government, local community, voting, elections, members of parliament.

Необходимо отметить, что базовые стандарты местного самоуправления были закреплены в Европейской хартии местного самоуправления. Указанные нормы включают определение предметов ведения государственного местного сообщества и круга полномочий его органов [1].

На протяжении длительного периода времени вопрос выборности акимов сельских округов и районов в Республике Казахстан поднимался многими учеными, специалистами и политиками. Следует отметить, что основные принципы и основы выборности акимов сельских округов и районов были заложены в Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. Согласно пункту 2 статьи 89 Конституции Республики Казахстан, местное самоуправление обеспечивается населением непосредственно, а также посредством маслихатов и иных органов местного самоуправления в местных сообществах. Вместе с тем, в соответствии с пунктом 4 статьи 89 Конституции Республики Казахстан самостоятельность органов местного самоуправления гарантируется в пределах их полномочий [2]. Далее, согласно соответствующим законам и Постановлениям, где на основе Указа Первого Президента Республики Казахстан «О выборах акимов аульных (сельских) округов, аулов, сел и поселков» от 23 июня 2001 г. № 633, были

четко прописаны правила проведения голосования кандидатов в сельские и районные округа. Следует отметить, что в большинстве случаев понятие «выборность» можно было понимать как «назначение», поскольку Постановления и Указы, принятые в период с 2001–2011 годах, подвергались различным дополнениям и изменениям. Однако в результате Указа Первого Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах проведения выборов акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа» от 24 апреля 2013 г. № 555, было отмечено, что акимы сельских и районных округов избираются сроком на четыре года коллегией районных депутатов и городского маслихата [3].

Согласно некоторым казахстанским ученым (Г. Сапаргалиев, 2006; Л. Жанузакова, 2013) «Европейская Хартия местного самоуправления» предполагает демократическое участие местного населения в вопросах как местного, так и государственного самоуправления. Выдающийся ученый Г. С. Сапаргалиев отмечал, что Европейская Хартия местного самоуправления, Совета Европы от 15 октября 1985 г., предполагает, что деятельность местного самоуправления имеет также общественную природу, что дает право местным органам власти участвовать в значительной части государственных дел и управлять ею «действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [4, с. 5]. Ученый также подчеркивал, что согласно Европейской Хартии местного самоуправления, государственное и местное самоуправление как бы дополняют друг друга и тем самым автор дает понять, что в решении местного самоуправления активно участвует местное население, которые более четко могут понять решение соответствующих проблем что также отмечается как «значимая часть государственных дел» [4, с. 5].

Также стоит отметить, что к примеру ученый Л. Т. Чихладзе указывает на то, что в законодательстве муниципальной системы стран СНГ очень часто применяется высказывание «Европейская Хартия местного самоуправления», для того чтобы более четко показать готовность и состоятельность формирования данной муниципальной системы, кото-

рая отвечает всем требованиям и критериям европейской системы местного самоуправления «основанную на принципах децентрализации власти и деконцентрации полномочий». Однако, далее ученый Л. Т. Чихладзе отмечает, что «...в современном мире чистых децентрализованных моделей нет и быть не может» [5, с. 46].

В Казахстане, как указывает ученый Л. Т. Жанузакова выработались две основные ступени местного самоуправления, где начальная ступень развития предполагает расширение системы местного самоуправления, а конечная или «продолжающая» указывает на развитие действия местного самоуправления.

Мы согласны с мнением Л. Т. Жанузаковой, что учет мнения населения местных сообществ состоит в возможности выдвижения дополнительных кандидатур от общества, различных общественных объединений, а также самим маслихатам. Ученый Л. Т. Жанузакова считает, что наделение функциями местного самоуправления акимов всех уровней и акиматов, придает им, как и маслихатам, двойной статус. Л. Т. Жанузакова полагает, что несмотря на то, что необходимо четко разграничивать функции государственного и местного управления законодатель не дает четкого ответа на данный вопрос [2, с. 15].

Стоит отметить, что Л. Жанузакова также отмечает периоды развития каждой ступени самоуправления, где первая ступень охватывает 2013–2014 гг., а вторая — 2015–2020 гг. [2]. Далее перейдем к основным критериям отбора в акимы сельских округов.

1. Критерии отбора акимов сельских округов и право выбора. Согласно правилам отбора в акимы села Республики Казахстан существуют отпределенные критерии, которые позволяют местному народу выдвигать свою кандидатуру и выбирать. Так, кандидаты в акимы сельских округов должны иметь:

- гражданство Республики Казахстан;
- возраст (25 лет и старше);
- наличие высшее образования;

- проживание на территории в соответствующем сельском округе/ауле;
- соответствовать всем требованиям Закона РК «О государственной службе» [4].

В то же время, лица, которые выбирают должны быть гражданами Республики Казахстан, быть совершеннолетними (начиная с 18 лет), постоянно проживать в соответствующем сельском округе/селе/ауле и обладать активным избирательным правом.

По мнению некоторых ученых (Балабиев, 2014; Жанузакова, 2013) термин «децентрализация» означает своего рода передачу контроля деятельности местным органам власти, что должно привести к качественному изменению системы государственного управления, но не наоборот. Согласно, К. Р. Балабиеву, местное самоуправление должно качественно подходить к выбору профессиональных кадров и государственных служащих в системе местной организационно-правовой структуры, так как это будет способствовать повышению мониторинга, эффективному учету интересов и услуг потребителей, рациональному контролю и расходу ресурсов [1, с. 187–189]. Сюда также стоит отнести, что при определении более четких правил и принципов в законодательстве, вопрос децентрализации может оказать положительное воздействие на модели местного самоуправления.

Более того стоит отметить, что в Законе Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» № 148 от 23 января 2001 г. дается четкое определение некоторым понятиям и терминам. Так, «6) местное сообщество — совокупность жителей (членов местного сообщества), проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы, в границах которой осуществляется местное самоуправление, формируются и функционируют его органы;

6-1) собрание местного сообщества — участие представителей местного сообщества, делегированных сходом местного сообщества, в решении текущих вопросов местного значения в пределах и порядке, определенных настоящим Законом;

6-2) сход местного сообщества — непосредственное участие жителей (членов местного сообщества) в решении наиболее важных вопросов местного значения в пределах и порядке, определенных настоящим Законом...» [5].

2. Модели местного самоуправления. Как отмечают некоторые ученые (Постовой, Таболин, Черногор, 2008; Черкасов, 2014, 2020) существуют несколько моделей местного самоуправления, такие как, англосаксонская, континентальная (французская), смешанная, иберийская и советская. Однако, стоит заметить, что советская модель системы местного самоуправления очень во многом распространена в странах с высоким влиянием тоталитарного режима, жесткой централизации и отсутствия самостоятельности местных органов власти т. е. прямая зависимость и подчиненность высшему органу власти. В таких странах как КНДР, Куба, Китай в основном распространена советская модель местного самоуправления [3, с. 206].

Напротив, в странах с иберийской моделью управления (Португалия, Испания), где на каждой ступени государственного управления есть свои институты и советы, которые предоставляют местному населению право выбора кандидата в местные органы самоуправления, который далее утверждается центральным органом власти и является своего рода представителем власти в избранном округе.

Англосаксонская модель местного самоуправления, в основном применима в странах с высоким уровнем демократии, автономии и свободы местных органов власти в решении определенных задач. В данную модель входят такие страны как США, Великобритания, Австралия и Новая Зеландия. Уровень прямого подчинения очень низкий, его практически нет, так как представители местного самоуправления действуют автономно в рамках вверенных им полномочий.

Как известно, одной из распространенных моделей в мире является англосаксонская модель управления. Данная модель управления возникла в Великобритании. Отличительной чертой муниципальной власти данного типа является отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, курирующих местные органы власти. Надзор

осуществляется косвенным путем, а точнее через центральные министерства и судебную систему. Основной частью конституционного механизма Великобритании и США являются муниципальные органы.

Континентальная (французская) модель построена на принципе прямой зависимости низших ступеней власти от высших. Многие называют ее классической пирамидой, где уровень автономности практически отсутствует у представителей местного самоуправления потому, как они напрямую подотчетны высшим звеньям органов власти и должны осуществлять свою деятельность в рамках закона. Данную модель управления широко распространена во Франции, странах франкоязычной Африки, странах Ближнего Востока, в некоторых странах Латинской Америки и т. д.

Смешанная модель распространена в таких странах как Германия, Австрия и Япония. Данная система еще носит название «гибридная», которая представляет собой сочетания англосаксонской и континентальной (французской), где автономия в основном присутствует на низшем звене местного самоуправления, но отсутствует в высшем звене государственного управления.

Многие ученые (Г. Сапаргалиев, 2006, К. Балабиев, 2014; Л. Жанузакова, 2013; Чихладзе, 2013) определяют, что в Республике Казахстан в основном распространена французская/континентальная модель местного самоуправления.

3. Международный опыт местного самоуправления. В формировании в дальнейшем прозрачной и гибкой организационно-правовой структуры местного самоуправления в Республике Казахстан и системы выборности акимов сельских и местных округов важную роль играет международный опыт зарубежных стран. Так, к примеру, в таких странах как Бельгия, Англия, Голландия финансирование местного органа самоуправления основано на предоставлении определенных дотаций из государственного бюджета для покрытия общих назначений местного бюджета. В Японии и Германии такого рода дотации называют субвенциями, которые имеют целевое назначение на покрытие специальных расходов выделенные государством местному бюджету. Однако, по мнению ученого

Л. Т. Чихладзе данная прерогатива делает местное самоуправление «финансово» зависимым от государственной власти, где саму самостоятельность можно отмечать только на словах, но не на деле [6].

По мнению А. И. Черкасова, в странах англосаксонского права судебные прецеденты являются одним из источников полномочий местных исполнительных органов. Компетенция местного управления и самоуправления регулируется и конкретизируется судебными прецедентами. [7, с. 2].

В Российской Федерации Н. В. Постовой (2008) отмечает, что «исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления являются неотъемлемым элементом системы органов местного самоуправления и местного самоуправления». Далее ученый подчеркивает, что в состав исполнительно-распорядительных органов входят глава муниципального образования или администрация, либо глава администрации и сама администрация» [4].

В США также существуют такое понятие как «административная децентрализация», где может возникнуть неизбежный контроль местных органов самоуправления государством. В Индии, Португалии и Италии, к примеру, на основании соответствующего законодательства Президент может распустить совет местного самоуправления.

Итак, исходя из вышеизложенного, мы рассмотрели основные вопросы выборности акимов сельских округов и местного самоуправления в Казахстане. Попытались рассмотреть природу децентрализации местного самоуправления, а также рассмотрели основные ее принципы. Указали на некоторые характеристики Европейской Хартии местного самоуправления, которые необходимы при разработки новой модели выборности акимов сельских округов и местного самоуправления в Республике Казахстан. Более того были рассмотрены основные критерии отбора в акимы сельских и местных округов и выборщиков. Был сделан краткий обзор некоторых моделей местного самоуправления и их реализация в странах ближнего и дальнего зарубежья.

Также стоит отметить, что сейчас в мировой практике зарубежных стран как США, Великобритания, Фран-

ция, Малайзия в процессе проведения голосования и выборов в организации местного и государственного управления активно внедряется система электронного голосования, что является одним из механизмов модернизации и проведения «честных» выборов на местах.

Учитывая важность проведения прямых выборов акимов сел, поселков, сельских округов рекомендуется рассмотреть возможность внесения уточнений в подпункт 6) статьи 1 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. № 148 в части определения местного сообщества. Предлагается уточнить, что участие в выборах принимают исключительно жители, официально зарегистрированные в данном селе, поселке, сельском округе как месте их постоянного жительства.

Вместе с тем предлагается статью 36-2 проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам выборов» (далее — проект Закона) дополнить нормой, касающейся выборов акимов городов районного значения. Так, предлагается прямые выборы акимов распространить не только на акимов сел, поселков, сельских округов, но и городов районного значения, в связи с тем, что также представляют один из нижестоящих уровней территориального управления.

В подпункте 3 пункта 3 статьи 36-2 проекта Закона слова «утраты» предлагается заменить словом «прекращения», так как гражданство может быть прекращено в случае выхода из него, утраты и лишения.

Мы полагаем, что выборность акимов сел и сельских округов в нынешних условиях, позволит обществу: во-первых, ознакомиться с профессиональными качествами кандидата на должность акима; во-вторых, развивать гражданскую активность в реализации конституционных прав; в-третьих, местные органы государственного управления будут более восприимчивы к потребностям и проблемам населения.

Однако, стоит понимать, что в рамках введения выборов в акимы районных, сельских округов требуется создание определенных институтов, которые могли бы выступать в качестве местного представительного органа на уровне сел и представлять интересы граждан и сельского населения. Таким образом, необходим дальнейший анализ реформ и изучение вопроса о модернизации системы местного самоуправления в Республике Казахстан.

Литература

1. Балабиев К. Р. Вопросы развития местного самоуправления в республике Казахстан и роль зарубежного опыта в его совершенствовании // *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences*. 2014. 2 (1–2). С. 181–189
2. Жанузакова Л. Т. Выборы акимов — реальный шаг к формированию системы местного самоуправления в Республике Казахстан // *Вестн. Института законодательства и правовой информации РК*. № 3 (31). 2013. С. 15–17.
3. Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н. Муниципальное право России: учеб. / под ред. Н. В. Постового. М.: ИД «Юриспруденция», 2008. 250 с.
4. Сапаргалиев, Г. С. Некоторые соображения о местном самоуправлении в Республике Казахстан // *Вестн. Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан*. 2006 (1). С. 5–8.
5. Чихладзе Л. Т. Административная децентрализация в контексте особенностей организации местного самоуправления зарубежных стран // *Вестн. Моск. ун-та МВД России*. 2013. (1). С. 46–49.
6. Чихладзе Л. Т. Компетенция органов местного самоуправления и местного управления в государствах-участниках Содружества Независимых Государств // *Вестн. Моск. ун-та МВД России*. 2014. (1) С. 33–36.
7. Черкасов А. И. Стандарты Совета Европы в сфере местного самоуправления и проблемы их реализации // *Труды Института государства и права РФ*. М., 2014. С. 2–5.
8. Черкасов А. И. Местное управление в зарубежных странах: модели и тенденции эволюции. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary.16219058_5364928.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН (МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА)

К. Е. Исмагулов

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан,
отдел уголовного, уголовно-процессуального,
уголовно-исполнительного законодательства,
главный научный сотрудник,
кандидат юридических наук
boss.kz2008@mail.ru

Е. К. Ахметов

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан,
Центр правового мониторинга,
старший научный сотрудник,
магистр права
e.akhmetov@adilet.gov.kz

Аннотация. В условиях реформирования всех сфер государственной жизнедеятельности вопросы обеспечения национальной безопасности являются одним из основных. Международное положение Республики Казахстан, распространение международного терроризма, обострение угроз интересам граждан, обществу и государству требуют разработки эффективных мер, направленных на обеспечение национальной безопасности. Авторами указывается на особую роль правовой науки, которая способствует не только применению научных познаний по рассматриваемым вопросам, но и выработке необходимых мер по совершенствованию правовых средств для защиты суверенитета, соблюдения национальных интересов и предотвращения угроз национальной безопасности нашего государства. Обеспечение национальной безопасности требует системного и комплексного подхода, включающего в себя как общетеоретические исследования, так и достижения отраслевых наук, а также потребности практики в интересах безопасности личности, общества и государства. В связи с увеличением и изменением видов безопасности в целом, появлением новых угроз и вызовов, стремительными изменениями в мировом геополитическом пространстве эти вопросы приобретают дополнительную актуальность.

Ключевые слова: национальная безопасность, мониторинг, эффективность законодательства, анализ, дефекты законов.

Abstract. In the context of the reform of all spheres of state life, the issues of ensuring national security are one of the main ones. The international

situation of the Republic of Kazakhstan, the spread of international terrorism, the aggravation of threats to the interests of citizens, society and the state require the development of effective measures aimed at ensuring national security. The authors point out the special role of legal science, which contributes not only to the application of scientific knowledge on the issues under consideration, but also to the development of necessary measures to improve legal means to protect sovereignty, respect national interests and prevent threats to the national security of our state. Ensuring national security requires a systematic and comprehensive approach that includes both general theoretical research and the achievements of branch sciences, as well as the needs of practice in the interests of the security of the individual, society and the state. In connection with the increase and change in the types of security in general, the emergence of new threats and challenges, rapid changes in the global geopolitical space, these issues are becoming more relevant.

Key words: national security, monitoring, effectiveness of legislation, analysis, defects of laws.

Магистральным вопросом проблемы обеспечения национальной безопасности Казахстана является создание соответствующей правовой основы. В этом смысле разработка и принятие специальной законодательной базы и участие Республики в международных договорах должны регулировать и в отдельности, и в комплексе надлежащее обеспечение как внутренних, так и внешних аспектов ее национальной безопасности. При этом можно наблюдать определенный дисбаланс в решении правовых проблем национальной безопасности на двух вышеназванных уровнях.

Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 г. № 636 утвержден Национальный план развития Республики Казахстан до 2025 г.а, в котором одним из приоритетных направлений является обеспечение безопасности граждан страны и принятие превентивных действий по предотвращению распространения идеологии деструктивных течений и распространению экстремизма, а также «своевременное нормативное обеспечение работы по выявлению, предупреждению и пресечению угроз в области национальной безопасности» [4].

В Послании Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2020 г. «Казахстан в новой реальности: время действий» указано, что «В быстро меняющемся мире низкая скорость

принятия решений становится угрозой национальной безопасности. Поэтому в рамках Концепции правовой политики, путем изменения законодательства следует обеспечить баланс между уровнями правовой регламентации. Медлить с этим нельзя.» [5].

В Послании Президента народу Казахстана от 14 декабря 2012 г. «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» [6] одним из приоритетов обозначено дальнейшее укрепление государственности и развитие казахстанской демократии. В частности, в Стратегии подчеркивается: «мы и дальше должны осознавать свою ответственность за региональную безопасность и вносить свой вклад в стабилизацию Центральной Азии. Наша задача — максимально содействовать устранению предпосылок конфликтных ситуаций в регионе. Государство и граждане должны единым фронтом выступить против всех форм и проявлений радикализма, экстремизма и терроризма. Особую озабоченность вызывает угроза так называемого религиозного экстремизма... Экстремизм и терроризм в Казахстане имеют не идейную, а криминальную основу. За псевдорелигиозной риторикой скрывается преступная деятельность, подрывающая основы общества. Это атака на мир и стабильность в нашей стране. Это испытание на прочность нашей государственности и гражданской зрелости. Мы должны совершенствовать наше законодательство с целью нейтрализации проявлений религиозного радикализма и экстремизма. Мы должны также совершенствовать антитеррористическое законодательство. Государство должно пресекать экстремизм и радикализм, откуда бы они ни исходили».

Во исполнение вышеуказанной стратегии и в целях реализации Указа Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2017 г. № 422 «О мерах по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 31 января 2017 года «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» [7] были разработаны и утверждены Концепция кибербезопасности («Кибершит Казахстана» [8]) и Государственная программа по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2018–2022

годы [9]. Принятые программные документы корреспондируют с положениями Стратегии национальной безопасности Республики Казахстан на 2017–2020 годы, а также основным положениям находящейся в разработке новой Стратегии на 2021–2025 годы.

Помимо Стратегии национальной безопасности в Казахстане в настоящее время разрабатывается новая Концепция пограничной политики Республики Казахстан.

Основным законодательным актом страны, регулирующим правовые отношения в области национальной безопасности и определяющим содержание, систему, цели, принципы и направления обеспечения безопасности человека и гражданина, общества и государства является Закон от 6 января 2012 г. № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан» (далее — Закон).

Проведя анализ Закона выявлены типичные дефекты, способствующие формированию различной практики применения действующего законодательства:

1. По всему тексту Закона используется понятие «глобальная безопасность» и «региональная безопасность» (пункт 7 статьи 8, пункт 7 статьи 15, пункт 1 статьи 25).

Вместе с тем, в статье 4 Закона перечислены следующие виды национальной безопасности: 1) общественная безопасность; 2) военная безопасность; 3) политическая безопасность; 4) экономическая безопасность; 5) информационная безопасность; 6) экологическая безопасность.

В данном случае возникают вопросы в понятиях «глобальная безопасность» и «региональная безопасность».

В статье 2 Закона Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» [10] указано, что «Для осуществления государственного управления на началах оптимального сочетания республиканских и местных интересов территория Республики Казахстан подразделяется на две основные категории — регионы и населенные пункты.

Регион — это часть территории республики, включающая несколько населенных пунктов, образуемая и управляемая в интересах республики.

Регионами являются область, район и сельский округ как основные звенья республиканского административно-территориального устройства.».

Вместе с тем, термин «региональная безопасность» используется отдельными авторами [1] сообразно внешним факторам безопасности, а под регионом ими понимается группа государств, выделяемая на основе общих исторических, экономических и геополитических особенностей.

Е. Н. Никифорова в своем исследовании «Правовое регулирование национальной безопасности на региональном уровне» [11] утверждает, что и внутри государства имеются проявления регионального уровня обеспечения его безопасности.

Изучение литературных источников показало, что региональная безопасность понимается по-разному, варианты допускаются и зависят они от трактовки термина «регион». Смыслы, которые вкладываются в содержание этого понятия, весьма различны. Так, например: 1) очень часто в государственном праве термин «регион» рассматривается как идентичный термину «субъект Российской Федерации»; сущность и содержание этих понятий были подробно рассмотрены М. Г. Потаповым [2, с. 17–22]; 2) в работах ряда авторов регион определяется с разных точек зрения: географической, экономической, административно-территориальной, политической, социально-культурной и правовой — и обозначает некоторую территорию России, включающую несколько соседних субъектов Российской Федерации; 3) еще один вариант появился после создания системы федеральных округов. В этом случае регион трактуется как понятие, приравненное по своему содержанию к федеральному округу Российской Федерации: Центральный ФО, Северо-Западный ФО, Южный ФО, Северо-Кавказский ФО, Приволжский ФО, Уральский ФО, Сибирский ФО, Дальневосточный ФО [12].

Также Е. А. Вечкинзова [13] указывает, что понятие «регион» — наименее разработанная область понятий в казахстанской социологической и политологической науке и используется в общественно-социологических теориях в контексте проблемы взаимодействия природы и общества. Под

регионом во всех случаях употребления этого термина понимается территория.

Для исключения разночтения требуется закрепить в статье 1 Закона понятие «региональная безопасность» и «глобальная безопасность».

2. В статье 3 Закона закреплены принципы обеспечения национальной безопасности:

«1) соблюдение законности при осуществлении деятельности по обеспечению национальной безопасности;

2) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

3) оперативное взаимное информирование и согласованность действий сил обеспечения национальной безопасности;

4) единство, взаимосвязь и сбалансированность всех видов национальной безопасности, оперативное изменение их приоритетности в зависимости от развития ситуации;

5) приоритетность предупредительно-профилактических мер при обеспечении национальной безопасности;

6) своевременность и адекватность мер обеспечения национальной безопасности масштабам и характеру нанесенного и (или) потенциального ущерба национальной безопасности;

7) соблюдение баланса интересов человека и гражданина, общества и государства, их взаимная ответственность;

8) контролируемость реализации всей совокупности действий по защите национальной безопасности;

9) интеграция системы обеспечения национальной безопасности с международными системами безопасности;

10) четкое разграничение полномочий государственных органов.».

Касательно принципа «приоритетность предупредительно-профилактических мер при обеспечении национальной безопасности». Необходимо отметить, что слово «профилактика» означает «совокупность мероприятий в медицине по укреплению здоровья, предупреждению и устранению причин заболеваний; совокупность технических мероприятий, предохраняющих что-л. от преждевременной порчи, износа и т. п. Профилактика и ремонт автомобилей» [3, с. 75].

Наряду с этим, озадачивающим фактором является слово «приоритетность». Из нормы анализируемого закона исходит,

что принцип профилактики обеспечения национальной безопасности обладает первостепенностью над другими принципами национальной безопасностью и возможно ущемление других принципов, закрепленных в данной статье при профилактике. Возникает вопрос разницы терминов «приоритета» и «приоритетности».

Требуется:

1. Закрепить первоочередным подпунктом статьи 3 принцип «приоритет прав и свобод человека и гражданина»;

2. Изложить пункт 5 статьи 3 в следующей редакции: «приоритетность профилактических мер при обеспечении национальной безопасности» и указать его вторым принципом;

3. В Военной доктрине также существуют основные принципы при обеспечении военной безопасности Республики Казахстан:

1) соответствие военной мощи государства характеру военных угроз Республике Казахстан;

2) определяющее значение невоенных средств перед военной силой в разрешении межгосударственных и внутригосударственных противоречий с опорой на военную мощь Республики Казахстан;

3) поддержание боевой готовности Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований и мобилизационной готовности государства на уровне, гарантированно обеспечивающем военную безопасность и оборону государства;

4) соответствие направленности мер, проводимых в сфере обеспечения военной безопасности государства, национальным интересам Республики Казахстан, обеспечение подчиненности военно-стратегических целей и задач военно-политическим целям Республики Казахстан;

5) сочетание количественных и качественных подходов в развитии военной организации государства.

В связи с тем, что Военная доктрина представляет собой совокупность взглядов (установок), принятых в государстве, определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения национальной безопасности в военной сфере, предлагается указанные принципы закрепить и в Законе.

3. В рассматриваемом Законе, а также в Законе «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан» [14] отсутствует разъяснение понятия «конфликт».

Вместе с тем, это слово напрямую связано и используется в законодательстве о национальной и военной безопасности.

Однако данный термин используется только в Указе Президента Республики Казахстан от 29 сентября 2017 г. № 554 «Об утверждении Военной доктрины Республики Казахстан» [15], который в соответствии с Законом «О правовых актах» [16] расположен по значимости после Конституции Республики Казахстан, конституционных законов Республики Казахстан, кодексов Республики Казахстан, консолидированных законов Республики Казахстан, законов Республики Казахстан.

Необходимо понятие «конфликт» закрепить на уровне Закона.

4. Проведя анализ НПА, касающихся вопросов национальной безопасности выявлено следующее.

В соответствии со статьей 7 Закона «О правовых актах» указано, что «к основным видам нормативных правовых актов относятся:

1) Конституция Республики Казахстан, конституционные законы Республики Казахстан, кодексы Республики Казахстан, консолидированные законы Республики Казахстан, законы Республики Казахстан;

2) нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан;

2-1) нормативные правовые акты Председателя Совета Безопасности Республики Казахстан;

3) нормативные правовые постановления Парламента Республики Казахстан и его Палат;

4) нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан;

5) нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, Верховного Суда Республики Казахстан;

6) нормативные правовые постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского

бюджета Республики Казахстан, Национального Банка Республики Казахстан и иных центральных государственных органов;

7) нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов;

8) нормативные правовые приказы руководителей ведомств центральных государственных органов;

9) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов и нормативные правовые постановления ревизионных комиссий.».

Во всех этих видах НПА, за исключением пункта 1, вначале прописывается словосочетание «нормативные правовые».

Вместе с тем, в практике официального опубликования тех же указов Президента, актов Председателя Совета Безопасности, постановлений Парламента, Правительства и т. п. отсутствует указание на «нормативный правовой» статус НПА (исключением являются нормативные постановления Конституционного Совета). В таком случае можно ли считать данный НПА — нормативным и правовым?

Так, если бы в Законе «О правовых актах» было бы указано, что «к основным видам нормативных правовых актов относятся: 1) Конституция Республики Казахстан, конституционные законы Республики Казахстан, кодексы Республики Казахстан, консолидированные законы Республики Казахстан, законы Республики Казахстан; 2) указы Президента Республики Казахстан; 2-1) акты Председателя Совета Безопасности Республики Казахстан; 3) постановления Парламента Республики Казахстан и его Палат; 4) постановления Правительства Республики Казахстан и т. д., то лишних вопросов бы не возникало.

Соответственно, для единообразного применения, необходимо либо внести изменения в Закон «О правовых актах» с перечислением лишь видов НПА, либо при официальном опубликовании указывать полное наименование НПА с приставкой «нормативный правовой». К примеру, Нормативное правовое Постановление Правительства Республики Казах-

стан «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан».

5. Пунктом 5 статьи 10 Закона закреплено, что Президент Республики Казахстан «5) утверждает Стратегию национальной безопасности Республики Казахстан».

Наряду с этим, пунктом 6 статьи 8 Закона «О Президенте Республики Казахстан» [17] в полномочия Президента в области обеспечения обороноспособности и безопасности государства входит утверждение Военной доктрины Республики Казахстан.

В соответствии с пунктом 4 Системы государственного планирования в Республике Казахстан [18] к документам планирования относятся (в порядке иерархической значимости):

- «1) Стратегия развития Казахстана до 2050 года;
- 2) Общенациональные приоритеты;
- 3) Национальный план развития Республики Казахстан, Стратегия национальной безопасности Республики Казахстан;
- 4) План территориального развития страны;
- 5) концепция развития отрасли/сферы, национальные проекты;
- 6) планы развития государственных органов, планы развития области, города республиканского значения, столицы, планы развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний».

Указанная Стратегия является главенствующим программным документом в сфере обеспечения национальной безопасности. Первый Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев подчеркнул: «Национальная безопасность должна обеспечиваться не только в сфере обороны или внутренней политики, она должна быть обеспечена во всех сферах, в том числе в сфере экономики и воспитания подрастающего поколения» [19].

Военная доктрина — также представляет собой программный документ, но в области военной безопасности и состоит из системы официальных взглядов и положений, устанавливающей направление военного строительства, подготовки

государства и вооруженных сил к войне, способы и формы ее ведения.

Таким образом, Стратегия занимает главенствующее место в системе стратегических документов обеспечения национальной безопасности.

Требуется изложить пункт 6 статьи 8 Закона «О Президенте Республики Казахстан» [17] в следующей редакции:

«Статья 8. Полномочия Президента Республики в области обеспечения обороноспособности и безопасности государства:

2)...

...

6) утверждает Стратегию национальной безопасности, Военную доктрину Республики Казахстан;».

6. Статья 11 Закона ранее регламентировала полномочия Совета Безопасности Республики Казахстан.

Ранее действовавшая редакция: «Статья 11. Полномочия Совета Безопасности Республики Казахстан

1. Совет Безопасности Республики Казахстан является консультативно-совещательным органом при Президенте Республики Казахстан.

2. Полномочия, организация и порядок деятельности Совета Безопасности определяются Президентом Республики Казахстан.».

В настоящее время из него исключили пункт 1 и оставили пункт 2 указывающий, что «Организация деятельности и полномочия Совета Безопасности Республики Казахстан определяются законом.» (Законом РК от 05.07.2018 № 179-VI).

Так, в пункте статьи 24 Закона «О правовых актах» содержится требование к содержанию и стилю изложения текста нормативного правового акта «3.Текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл. Текст нормативного правового акта не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки.»

В связи с тем, что правовой статус, компетенция и организация деятельности Совета Безопасности Республики Казахстан определяется отдельным Законом от 5 июля 2018 г. № 178-VI ЗРК «О Совете Безопасности Республики Казахстан» [20], а положение пункта 2 статьи 11 Закона содержит декларативный характер, требуется поставить на утрату данный пункт.

7. Касательно биологической безопасности. Биологическая безопасность является неотъемлемым компонентом системы национальной безопасности. Текущая эпидемиологическая ситуация в Республике Казахстан характеризуется наличием реальных биологических угроз.

Биологические угрозы обусловлены наличием на территории Республики Казахстан исторически сформировавшимися и весьма активными в настоящее время природными очагами особо опасных инфекций: чумы, Крымской-Конго геморрагической лихорадки, геморрагической лихорадки с почечным синдромом, клещевого энцефалита, почвенных очагов сибирской язвы и др.

К внутренним биологическим угрозам также относится группа заболеваний, общих для человека и животных: бруцеллез, ящур, листериоз, пастереллез, сибирская язва, птичий грипп и др., находящихся в ведении Министерств сельского хозяйства и здравоохранения, представляющих опасность для населения в результате ухода за больными сельскохозяйственными животными и употребления в пищу животноводческих продуктов питания.

Обеспечение биологической безопасности населения в природных очагах особо опасных инфекций и защиты от заражения инфекциями, общими для человека и животных, проведение постоянных профилактических, противоэпидемических и противоэпизоотических мероприятий, требует поддержки постоянной готовности противоэпидемических и противоэпизоотических отрядов систем здравоохранения и ветеринарии, а также поддержки работоспособности лабораторий, работающих с особо опасными микроорганизмами.

Имеющийся опыт работы в регионах Казахстана, неблагополучных по Крымской-Конго геморрагической лихорадке,

организации противоэпидемических мероприятий в условиях угрозы завоза лихорадки Эбола, MERS и пандемии COVID-19 подтвердили, что медицинские и лабораторные работники, не имеющие достаточной подготовки в области биобезопасности, могут способствовать распространению инфекции, как в профессиональной среде, так и в сообществе.

Для формирования и эффективного функционирования единой организационной структуры обеспечения биологической безопасности страны первоочередной задачей является разработка и совершенствование законодательной и нормативной базы в данной области.

Основой противостояния биологическому терроризму на национальном уровне должна являться четкая законодательная база государства, в нормативных актах которой определяются не только структуры, ответственные за проведение этой борьбы, но и разъясняется содержательная сторона объекта этой борьбы. Проблемы противодействия биологическому терроризму необходимо решать в едином комплексе с такими близкородственными проблемами, как противодействие и борьба с терроризмом и сепаратизмом, обеспечение биологической безопасности и обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В настоящее время на законодательном уровне отсутствует комплексное регулирование вопросов обеспечения биологической безопасности в Республике Казахстан как системы взаимоувязанных мер, функционирующей на основе взаимодействия заинтересованных государственных органов в целях противодействия возникновению биологических угроз, организации защиты населения и охраны окружающей среды, а также ликвидации последствий воздействия опасных биологических факторов.

Концептуальные основы биологической безопасности требуют правового (законодательного) закрепления на территории Республики Казахстан, создания соответствующей терминологической базы.

В целях решения этой проблемы, определить исполнительный орган с наделением функциями уполномоченного государственного органа в сфере биологической безопасно-

сти, а также полагаем необходимым, рассмотреть вопрос разработки главы «Биологическая безопасность» в анализируемом Законе и добавить в статью 4 Закона норму как один из видов национальной безопасности.

Литература

1. Казакова М. Н. Региональная безопасность в системе национальной безопасности России // Регионоведение. 2011. № 3. 112 с.
2. Потапов М. Г. Регион — субъект федерации: проблемы понимания и соотношения // Вестн. Омск. юрид. акад. 2016. № 3. 176 с.
3. Словарь русского языка: в 4-х т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999. 431 с.
4. Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 г. № 636 утвержден Национальный план развития Республики Казахстан до 2025 года. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636> (дата обращения: 01.05.2021).
5. Послание Президента Республики Казахстан от 01 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий». URL: <https://primeminister.kz/ru/address/01092020> (дата обращения: 01.05.2021).
6. Послание Президента народу Казахстана от 14 декабря 2012 г. «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (дата обращения: 01.05.2021).
7. Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2017 года № 422 «О мерах по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 31 января 2017 г. «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700002017> (дата обращения: 01.05.2021).
8. Концепция кибербезопасности («Кибершит Казахстана»). URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000407> (дата обращения: 07.05.2021).
9. Государственная программа по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2018–2022 годы. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000124> (дата обращения: 10.04.2021).
10. Закон Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004200> (дата обращения: 10.04.2021).
11. Никифорова Е. Н. Правовое регулирование национальной безопасности на региональном уровне. URL: http://www.rshu.ru/university/notes/archive/issue49/UZ-49-maket_el-178-185.pdf (дата обращения: 22.05.2021).
12. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 28.07.2016) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Перечень федеральных округов //Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20, ст. 2112. URL: <http://base.garant.ru/12119586/> (дата обращения: 01.06.2021).

13. <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-situatsii-regionalnogo-upravleniya-v-kazahstane/viewer> (дата обращения: 22.05.2021).
14. Закон Республики Казахстан «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000029_ (дата обращения: 03.03.2021).
15. Указ Президента Республики Казахстан от 29 сентября 2017 г. № 554 «Об утверждении Военной доктрины Республики Казахстан». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000554> (дата обращения: 03.03.2021).
16. Закон Республики Казахстан «О правовых актах». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (дата обращения: 01.05.2021).
17. Закона «О Президенте Республики Казахстан». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002733_ (дата обращения: 07.05.2021).
18. Системы государственного планирования в Республике Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790> (дата обращения: 10.05.2021).
19. <https://informburo.kz/novosti/nazarbaev-nacionalnaya-bezopasnost-dolzha-byt-obespechena-ne-tolko-v-oborone.html> (дата обращения: 01.05.2021).
20. Закон Республики Казахстан «О Совете Безопасности Республики Казахстан». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000527> (дата обращения: 10.05.2021).

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ОБ ИГОРНОМ БИЗНЕСЕ (РЕЗУЛЬТАТ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА)

А. Б. Кайжакпарова

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан,
Центр правового мониторинга,
главный научный сотрудник,
кандидат юридических наук, доцент
aida_12@mail.ru

А. Г. Казбаева

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан,
Центр правового мониторинга,
руководитель,
кандидат юридических наук, профессор
kazbaeva.a@zqai.kz

Аннотация. Статья подготовлена по результатам анализа эффективности Закона Республики Казахстан от 12 января 2007 года № 219 «Об игорном бизнесе».

Ключевые слова: правовой анализ, правовой мониторинг, игорный бизнес, пари, азартная игра, букмекерская контора, Интернет-казино.

Abstract. The article was prepared based on the results on efficiency analysis of the Law of the Republic of Kazakhstan “On the gambling business” dated January 12, 2007 No. 219.

Key words: legal analysis, legal monitoring, gambling industry, betting, gambling, bookmaker, Internet casino.

Согласно посланию Первого Президента Республики Казахстан — Елбасы Н. А. Назарбаева «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» вторым приоритетом модернизации является кардинальное улучшение и расширение бизнес-среды, в том числе игорного. В рамках этого приоритета, одной из наших стратегических целей является обеспечение к 2050 г. вклада малого и среднего бизнеса в ВВП страны не менее 50 процентов.

В ближайшее десятилетие одним из приоритетов в деятельности государства будет направление по подготовке к посткризисному развитию. В процессе подготовки к восстановлению экономики Казахстан должен ускоренно реализовать реформы, которые позволят повысить ее конкурентоспособность.

Первое ключевое направление — подготовка к посткризисному развитию — включает меры, результаты которых будут ощутимы в начале десятилетнего периода. Это создание более благоприятной бизнес-среды, укрепление финансового сектора и совершенствование правовой системы.

В рамках Стратегии «Казахстан-2050»: новый политический курс, состоявшегося государства, говорится о всесторонней поддержке предпринимательства — ведущей силе национальной экономики. В данном документе особый акцент также делается на долю малого и среднего бизнеса в экономике, которая должна к 2030 г. вырасти в несколько раз, в том числе игорного бизнеса [1].

Игорный бизнес — деятельность, направленная на извлечение игорным заведением дохода в виду выигрыша, про-

ведение или участие в азартных играх, пари, организации тотализатора. Как и любая деятельность, связанная с извлечением дохода, игорный бизнес входит в систему регулирования налоговым законодательством. Общественные отношения, связанные с организацией азартных игр и пари, ввиду их социальной опасности требуют четкой законодательной регламентации и государственного контроля.

В целях защиты нравственности, прав и законных интересов граждан и для контроля игорного бизнеса, в Казахстане в 2007 г. был принят Закон «Об игорном бизнесе», который ограничил количество зон, где легально разрешена игорная деятельность. Анализируемый Закон стал первым в своем роде с момента обретения независимости специальным законом, направленным на упорядочение отношений в сфере ведения игорного бизнеса.

Стоит отметить, что в Предпринимательском кодексе Республики Казахстан⁶, принятые меры по систематизации законодательства в сфере предпринимательской деятельности не затрагивают анализируемый Закон. В связи с чем, анализ эффективности нормативного регулирования общественных отношений по ведению игорного бизнеса не теряет своей актуальности.

Так, Закон Республики Казахстан «Об игровой «деятельности» от 12 января 2007 г. № 219 является базовым законодательным актом и регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением деятельности в сфере игорного бизнеса. Однако в настоящее время в нем отсутствует четкое разграничение между понятиями: «игра», «игорный бизнес» и другие общественные, досуговые мероприятия, связанные с розыгрышами призов, лотерей, не предусматривающих исключительно денежную форму выигрыша. Наряду с этим гражданско-правовое регулирование общественных отношений в сфере игорного бизнеса и иных сфер индустрии развлечений не достаточно урегулированы на законодательном уровне (проведении лотерей, иных мероприятий, не предусматривающих исключительно денежную форму выигрыша).

Между тем, после принятия Закона на территории Республики Казахстан официально запрещена игорная деятель-

ность казино и залов игровых автоматов, за исключением мест его осуществления в Алматинской области на побережье Капшагайского водохранилища и в Щучинском районе Акмолинской области в пределах территорий, определяемых местными исполнительными органами. Добавим, что необходимость комплексного переноса игорных заведений за пределы крупных городов, в первую очередь из Астаны (ныне Нур-Султан) и Алматы была предложена Первым Президентом Республики Казахстан — Елбасы Н. А. Назарбаевым на заседании Совета Безопасности в мае 2005 г. В ноябре 2006 г. на расширенном заседании Правительства было дано дополнительное поручение по упорядочению игорного бизнеса. Отдельно Правительству научалось разработать законодательную базу, регулирующую игорный бизнес. Соответствующие проекты законов были внесены в Парламент в начале мая 2006 г. На заседании расширенного заседания Правительства в ноябре 2007 г. Н. А. Назарбаевым также был дан ряд поручение по вопросу возникновения острой необходимости в принятии нормативного правового акта в области игорного бизнеса.

Кроме того, в пункте 1 статьи 15 Закона установлен запрет для граждан Казахстана моложе 21 года участвовать в азартных играх и (или) пари. Игровой бизнес — специфичная сфера оказания услуг, обладающая в связи с уровнем развития общества потенциальной угрозой социальной стабильности. В этой связи предусмотренные Законом ограничения и запреты оправданы.

Недобросовестность либо немереное введение в заблуждение потребителей услуг разного рода лотерей, розыгрышей, предоставление неполной и недостоверной информации граничит с уголовно наказуемыми деяниями, в частности мошенничеством. Следовательно, в Казахстане востребована разработка отвечающего современным условиям рыночных отношений правового механизма, устанавливающего прозрачность проведения азартных игр и действенные меры охраны и защиты прав потребителей услуг в сфере игровой индустрии [2].

В действующем законодательстве не урегулирован механизм государственного контроля за осуществлением соот-

ветствующей деятельности посредством сети Интернет, и несмотря на то, что статьей 445 Кодекса Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» определена ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан об игорном бизнесе, при этом выявляются факты незаконной организации и проведения азартных игр, букмекерские конторы и тотализаторы, которые продолжают процветать [3]. В связи с этим, представляется целесообразным закрепление на законодательном уровне такого механизма государственного контроля, а также ведение соответствующей ответственности как административной, так и уголовной. В частности, предлагается диспозицию пункта 1 статьи 214 Уголовного кодекса Республики Казахстан 8 изложить в следующей редакции:

«1. Осуществление предпринимательской деятельности, банковской деятельности (банковских операций), микрофинансовой или коллекторской деятельности без регистрации, а равно без обязательной для такой деятельности лицензии либо с нарушением законодательства Республики Казахстан о разрешениях и уведомлениях, а равно занятие запрещенными видами предпринимательской деятельности, в том числе с использованием информационно-коммуникационных сетей, сети «Интернет», если эти деяния причинили крупный ущерб гражданину, организации или государству либо сопряжены с извлечением дохода в крупном размере или производством, хранением, перевозкой либо сбытом подакцизных товаров в значительных размерах,...». Подобное дополнение предлагается внести и в Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях».

Более того, имеется необходимость в совершенствовании перечня игорных мероприятий, на которых не распространяется действие Закона «Об игорном бизнесе». А именно, в соответствии с пунктом 2 статьи 3 Закона действие настоящего Закона не распространяется на организацию и проведение лотерей, а также деятельность, связанную с оказанием услуг с использованием игровых автоматов без выигрыша, проведением спортивных мероприятий, в том числе боулинга (кегельбана), картинга, бильярда.

Отметим, что на практике имеется еще ряд мероприятий и объектов, которые необходимо включить в указанный список, так как они также являются предметом азартных игр. К таким мероприятиям и объектам относятся игра на игровом автомате «кран-машина», розыгрыши на бесплатной основе с рекламированием отдельного товара, розыгрыши в виде бесплатных конкурсов, розыгрыши на бесплатной основе для развлекательных, благотворительных и познавательных целей. Следует отметить, что некоторые виды деятельности, указанные выше, содержат элементы получения случайного выигрыша (ставки, приза), а, следовательно, должны подпадать под понятие «азартные игры». В этой связи, по-нашему мнению, их роль в организации игорного бизнеса нуждается в уточнении.

Таким образом, предлагается пункт 2 статьи 3 Закона изложить в следующей редакции: «2. Действие настоящего Закона не распространяется на организацию и проведение лотерей, а также деятельность, связанную с оказанием услуг с использованием игровых автоматов без выигрыша, автоматов «кран-машина», проведением спортивных мероприятий, в том числе боулинга (кегельбана), картинга, бильярда, розыгрышей на бесплатной основе для развлекательных, благотворительных и познавательных целей, розыгрышей на бесплатной основе с рекламированием отдельного товара».

В соответствии с данной редакцией предлагается предусмотреть в статье Закона, закрепляющей основные понятия, используемые в Законе закрепление понятия «кран-машина».

Не является совершенным, на наш взгляд, и закрепленное в Законе «Об игорном бизнесе» определение понятий «азартная игра» и «пари». Так, в соответствии с подпунктом 2 статьи 1 Закона пари — основанное на риске соглашение, заключенное участниками между собой либо с организатором игорного бизнеса, на исход события, предполагающий выигрыш, в котором они не принимают участия, в согласно подпункту 7 этой же статьи азартная игра — основанное на риске соглашение, предполагающее выигрыш, заключенное участниками между собой либо с организатором игорного бизнеса на исход события, в котором указанные лица принимают участие.

Как видно, согласно указанным определениям, главным критерием является то, что в игре участники участвуют лично, а в пари нет.

На сегодня ряд авторов [4] предлагают не делать разграничений между указанными понятиями, а другие авторы [5] разделяют игру и пари в зависимости от возможности участников оказывать влияние на ее результат.

Представляется, что включение в указанные понятия соответствующих указаний на возможность и невозможность участников игр и пари оказывать влияние своими действиями на исход заключаемого соглашения и выигрыше будет способствовать достижению единства правового регулирования отношений в игорной сфере и недопущению смешения понятий «азартная игра» и «пари».

Таким образом, полагаем, что видится целесообразность в разделении данных понятий путем закрепления более детальных признаков по каждой категории. Так, предлагаем закрепить понятие азартная игра в следующей редакции: «азартная игра — основанное на риске соглашение о выигрыше, заключенное участниками такого соглашения с организатором данного вида азартной игры, либо заключенное двумя или несколькими участниками такого соглашения между собой либо с организатором данного вида азартной игры по правилам, установленным организатором азартной игры, где исход соглашения зависит от влияния случая, на наступление которой стороны имеют возможность оказывать влияние своими действиями».

Понятие пари предлагается закрепить в следующей редакции: «пари — азартная игра, при которой исход основанного на риске соглашения о выигрыше, заключаемого двумя или несколькими участниками пари между собой либо с организатором данного вида азартной игры, зависит от события, относительно которого неизвестно, наступит оно или не, и на исход которого стороны не имеют возможность оказывать влияние своими действиями».

Кроме того, полагаем целесообразным расширить перечень оснований недопущения граждан в игорные заведения, что позволит повысить эффективность применения Закона

«Об игорном бизнесе» в части обеспечения личной безопасности участников азартных игр, иных посетителей игорного заведения, а также работников организаторов азартных игр во время их нахождения в игорном заведении. В этой связи, предлагаем изложить перечень ограничений в следующей редакции:

«1. Запрещается участие в азартных играх и (или) пари: лиц в возрасте до двадцати одного года; 2. лиц, ограниченных в участии в азартных играх и (или) пари; 3. лиц, своим поведением нарушающих общественный порядок; 4. лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, явно неспособные руководить своими действиями; 5. лиц, находящихся под действием наркотического и/или иного психотропного вещества (препарата)».

Также, хотелось бы заметить, что подпункт 16 статьи 1 Закона используется термин «представитель казино». При этом не имеется законодательного закрепления содержания такого субъекта как представитель казино, что на наш взгляд является пробелом. Таким образом, предлагается дополнить статью 1 Закона дополнительным подпунктом и изложить его в следующей редакции:

«представитель казино — это физическое лицо, состоящее в трудовых или гражданско-правовых отношениях с игорным заведением, уполномоченное на участие в азартных играх от имени».

Следовательно, актуальность проведенного анализа Закона «Об игорном бизнесе» обусловлена, в том числе и тем, что игорный бизнес является одним из самых сложноконтролируемых как со стороны правоохранительных, так и налоговых органов. И в этой связи законодательство об игорном бизнесе нуждается в некотором совершенствовании, которые должны коснуться не только института установления дополнительных ограничений, но и в уточнении некоторых основных понятий и определений.

Несмотря на политику запретов и ограничений игровой деятельности, неоднократно проводимую законодателями в различные исторические периоды во многих странах, включая Казахстан, в настоящее время азартные игры получили

довольно большое распространение среди широких слоев населения, закрепившись в качестве самостоятельного вида отношений современного гражданского оборота.

Резюмируя вышеизложенное, анализ эффективности Закона, показал относительную неэффективность его применения в части регламентации порядка организации игорного бизнеса и осуществления государственного контроля за указанным видом экономической деятельности. предложения и рекомендации направлены на дальнейшее совершенствование законодательства в сфере игорного бизнеса.

С более развернутой информацией о результатах анализа эффективности законодательства и фундаментальных и прикладных научных исследований можно ознакомиться в Базе данных «ZAN.KZ».

Литература

1. Справка по результатам анализа Закона Республики Казахстан от 12 января 2007 г. № 219 «Об игорном бизнесе»: сб. аналитических справок по результатам правового мониторинга (2-й квартал 2017 г.). Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2017. С. 121–135 [электронный ресурс]: Сайт «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан». URL: http://www.zqai.kz/sites/default/files/sbornik_2-y_kvartal_2017_cpm.pdf (дата обращения: 19.05.2021).
2. Казбаева А. Г. Актуальные вопросы практической реализации законодательства Республики Казахстан по вопросам игорного бизнеса // Научно-правовой журнал «Вестник Института законодательства Республики Казахстан». № 3 (31). 2013. С. 89–94. URL: <https://rezka.ag/series/comedy/2193-realnye-pacany-2010.html#t:110-s:2-e:15> (дата обращения: 19.05.2021).
3. Владельца казино приговорили к четырем годам тюрьмы в Алматы, 20 января 2021 г. // сайт «INFORM.KZ». URL: https://www.inform.kz/ru/vladel-ca-kazino-prigovorili-k-chetyrem-godam-tyur-my-v-almaty_a3743051 (дата обращения: 19.05.2021).
4. Белов В. А. Игра и пари как институты гражданского права // Законодательство. 1999. № 9, 10; Победоносцев К. П. Курс гражданского права. М., 2003.
5. Сойфер Т. В. Гражданское право: учеб. Часть вторая. М., 1998; Эрделевский А. М. Новое в законодательстве об играх и пари // Хозяйство и право. 2007. № 6.

ОСОБЕННОСТИ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ВАЛЮТНОГО РЫНКА В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

И. К. Турабоев

Институт государства и права Академии наук
Республики Узбекистан,
ведущий научный сотрудник,
PhD
ituraboev@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются особенности либерализации валютного законодательства в Республике Узбекистан. Автором проанализированы этапы либерализации валютного законодательства Республики Узбекистан, и выявлены действующие ограничения в сфере валютного регулирования. Автором предложены рекомендации по дальнейшему совершенствованию валютного законодательства Республики Узбекистан.

Ключевые слова: валютное законодательство, свободная конвертация, валютное ограничение, иностранная валюта.

Abstract. The article was devoted to the actual issues liberalization of currency legislation of the Republic of Uzbekistan. The author made analysis of stages of liberalization of currency legislation in Uzbekistan and suggests that there is still grounds for further reform in this sphere. Recommendations on further improvement currency law Uzbekistan was made by the author.

Key words: currency legislation, free conversion, currency restrictions, foreign currency.

Несмотря на то, что после приобретения независимости Республика Узбекистан взяла курс на переход в рыночную экономику, правительство страны в течение долгого времени проводила очень осторожную валютную политику. Вследствие чего длительное время в Республике Узбекистан сохранилось валютное ограничение, а также отсутствовала свободная конвертация национальной валюты-сум.

Как отмечает И. В. Погодина меры по либерализации валютного законодательства могут привести к оттоку капиталов за рубеж, хранению большей части компаний на счетах в иностранных банках и уменьшению притока валюты в страну [2]. Поэтому многие страны, прежде всего, думают о негативных последствиях валютной либерализации. Вероятно, с этим объясняется осторожная валютная политика страны.

Необходимо отметить, что валютные ограничения являются, сдерживающим фактором для внешнеэкономической деятельности субъектов предпринимательства. Еще 2002 г. Отчет МФК (IFC) «Деловая среда в Узбекистане глазами представителей малого и среднего бизнеса» показал, что вопросы конвертации был одним из проблемных вопросов для импортеров [3]. Хотя еще в начале 2000 годов государство принимало некоторые меры по обеспечению свободной конвертации национальной валюты. Так, 15 октября 2003 г. Правительство Республики Узбекистан приняло на себя обязательство отменить все действующие валютные ограничения и практику множественных обменных курсов, которые противоречат обязательствам по разделам 2(а), 3 и 4 Статьи VIII Статей Соглашения МВФ [7]. То есть Правительство страны приняло обязательства проводить свободную конвертацию валюты.

Отчет МФК (IFC) «Деловая среда в Узбекистане глазами представителей малого и частного предпринимательства» по итогам 2005 г. показал, что изменения не происходили после принятия республикой обязательства отмены валютной ограничений, и сроки конвертации достигали нескольких месяцев, а поскольку на период осуществления сделки по покупке валюты банки резервируют сумовые средства хозяйствующих субъектов в полном объеме, то предпринимателям приходилось на значительное и неопределенное время извлекать их из оборота. Особенно, обязательная продажа 50 % экспортной выручки стал главным барьером осуществления внешнеэкономических операций субъектами предпринимательства. Экспортеры, допустившие задержку поступления валютной выручки более чем на 30 банковских дней после истечения установленных сроков, уплачивали штраф в эквиваленте 100 % от суммы непоступивших валютных средств, что являлось сильным дестимулирующим фактором.

Иностранным инвесторам также было не выгодно вкладывать инвестиции в экономику страны из-за отсутствия возможности репатриации прибыли в иностранной валюте. Отсутствие свободной конвертации долгое время был одним из главных барьеров, препятствующих привлечению иностранных инвестиций в национальную экономику. Вышеука-

занные валютные ограничения негативно влияли на инвестиционную привлекательность страны.

С избранием Ш. Мирзиёева на пост Президента Республики Узбекистан в 2016 г. началось реформирование всех секторов экономики. Была утверждена Стратегия действий Республики Узбекистан по пяти приоритетным направлениям развития страны в 2017–2021 годах, положившая начало процессу модернизации и реформирования страны. Одним из пяти приоритетных направлений является развитие и либерализация экономики [6]. Данное направление включает поэтапное внедрение современных рыночных механизмов валютного регулирования, обеспечение стабильности национальной валюты. Во исполнения Стратегии действий Правительством страны были приняты последовательные меры по либерализации валютной политики.

Как отмечает Л. С. Кабир и другие ученые процесс валютной либерализации должен быть хорошо спланированным, своевременным и последовательным, чтобы преимущества значительно превышали возможные издержки [1].

Первый этап либерализации валютного рынка начался со снижением норматива обязательной продажи валютной выручки с отдельных категорий экспортеров. Сначала снижен норматив обязательной продажи экспортной выручки для экспортеров свежей плодоовощной продукции. С 20 сентября 2016 г. объем обязательной продажи валютной выручки экспортеров свежей плодоовощной продукции снижен с 50 на 25 % [5]. Необходимо отметить, что данная преференция распространялась на всех экспортеров, включая предприятий малого предпринимательства, фермерских и дехканских хозяйств. Остальным экспортерам приходилось продавать валютную выручку по прежнему порядку. Но им тоже недолго пришлось ждать. С 1 февраля 2017 г. снижения объема валютной выручки получили все экспортеры товаров и услуг. Однако правительство сохранило 50 % обязательной продажи отдельных товаров и услуг стратегической важности.

Второй этап либерализации валютного рынка связан с полной отменой обязательной валютной выручки экспортерами. С 1 августа 2017 г. отменено требование по осущест-

влению экспортерами обязательной продажи 25 % валютной выручки от экспорта товаров (работ, услуг).

Широкий круг реформ в области валютного регулирования предусматривает Указ Президента Республики Узбекистан № УП-5177 от 2 сентября 2017 г. «О первоочередных мерах по либерализации валютной политики». С принятием данного документа в стране началось свободное конвертирование юридическими лицами в банках собственных средств в иностранной валюте без ограничений для совершения текущих международных операций, полностью отменены требования об обязательной продаже части валютной выручки от экспорта для всех предприятий-экспортеров независимо от их форм собственности и экспортируемой продукции, установлен запрет на осуществление на территории страны платежей в иностранной валюте за товары (работы и услуги), упразднена практика выдачи коммерческим банкам лицензии на проведение операций в иностранной валюте, и предусматривается использование рыночных механизмов при установлении курса национальной валюты по отношению к иностранной валюте.

Изменения в положительную сторону также были отмечены международными организациями. В «Заключительном заявлении миссии МВФ по итогам проведения консультаций 2018 г. в соответствии со Статьей IV Статьи соглашения МВФ» миссия подчеркнула, что в сентябре 2017 г. официальные органы страны осуществили либерализацию валютного рынка, и официальный курс снизился на 50 %. За этим первым смелым шагом последовала первая волна преобразований, включая начало либерализации цен и реформирования государственных предприятий, предоставление большей независимости Центральному банку Узбекистана и совершенствование статистики [8].

Несмотря на принятые вышеуказанные меры по либерализации валютного рынка остаются еще некоторые ограничения в сфере валютного регулирования.

Например, несмотря на проводимые реформы в стране, еще не устранен разрешительный порядок открытия хозяй-

ствующими субъектами расчетных счетов за рубежом. Юридические лица-резиденты вправе открывать банковские счета за границей по разрешению Центрального банка Республики Узбекистан. Юридические лица, открывшие банковские счета также обязываются представлять информацию о движении средств на банковских счетах, открытых за границей.

Раньше также действовал порядок получения разрешения для открытия физическим лицам для открытия банковских счетов за границей. Однако данный нормативный акт сейчас не действует. Несмотря на это, в ст. 16 закона Республики Узбекистан «О валютном регулировании» устанавливается ограничение на открытие физическими лицами-резидентами. Согласно положениям, открытие и использование физическими лицами-резидентами счетов за пределами Республики Узбекистан допускается только на период их пребывания и деятельности за границей. То есть они имеют право открывать счета только на срок их пребывания за границей. По завершении их пребывания за границей счета подлежат закрытию и остатки средств на счетах должны быть переведены в Республику Узбекистан.

Не разрешенным вопросом также остается приобретение физическими лицами наличной иностранной валюты в коммерческих банках. Согласно действующему порядку, физические лица-резиденты могут продавать наличную иностранную валюту в обменных пунктах коммерческих банков. Однако они могут приобрести иностранную валюту только в безналичной форме в конверсионных отделах коммерческих банков путем перечисления в международной платежной карты.

Таким образом, вышеуказанные проблемы являются не так уже значительными со сравнением с предыдущими годами. Правительством принимаются соответствующие меры по либерализации валютного рынка страны. Большинство в стране уверены, что либерализация валютного рынка сделает узбекскую экономику более открытой, что расширит возможности для экспорта продукции из страны, а также повысить инвестиционную привлекательность страны.

Литература

1. Кабир Л. С., Яковлев И. А., Никулина С. В. Валютная либерализация в зарубежных странах: накопленный опыт и перспективы // Финансы и кредит. 2016. № 4.
2. Погодина И. В. Либерализация валютного законодательства — угроза экономической безопасности РФ? // Финансовое право. 2010. № 6.
3. Деловая среда в Узбекистане глазами представителей малого и среднего бизнеса. Международная финансовая корпорация, 2003. 102 с.
4. Закон Республики Узбекистан «О валютном регулировании».
5. Постановление Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по стимулированию экспорта плодоовощной продукции, винограда и бахчевых культур» от 19.09.2016. № ПП-2603.
6. Указ Президента Республики Узбекистан «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» от 7.02.2017. № УП-4947.
7. IMF Country Report No. 07/133. Republic of Uzbekistan: 2006 Article IV Consultation — Staff Report [электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Republic-of-Uzbekistan-2006-Article-IV-Consultation-Staff-Report-Public-Information-Notice-20617> (дата обращения: 18.04.2021).
8. Republic of Uzbekistan: 2018 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of Uzbekistan [электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/05/11/Republic-of-Uzbekistan-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-45873> (дата обращения: 18.04.2021).

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ: ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА И УРОВНИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

А. Ф. Ноздрачёв

Институт Законодательства и Сравнительного Правоведения
при Правительстве РФ,
главный научный сотрудник,
доктор юридических наук, профессор

Аннотация. В результате реформы контрольно-надзорной деятельности, в России обновилось законодательство о государственном контроле, в том числе, были приняты нормы об обязательных требованиях. Обязательные требования требуют отдельного анализа, нужно опреде-

лить их юридическую природу, соотношение со смежными правовыми конструкциями, специфику реализации.

Ключевые слова: обязательные требования, правовое регулирование, административная реформа.

I. Цель любого социального регулирования состоит в обеспечении сочетания разнообразных интересов, установлении баланса между ними. И цель государственного регулирования отношений рыночной экономики та же — обеспечение баланса публичных и частных интересов, проявляющихся в рамках экономического оборота. В цивилизованном государстве нельзя допускать развития предпринимательских отношений, основанных исключительно на частных интересах.

Направленное на достижение единой цели государственное регулирование экономики позиционируется как системное явление, что, в свою очередь, предопределяет вывод о совпадении векторов применения всех средств государственного регулирования экономики. В системе средств государственного регулирования экономики решающая роль принадлежит правовым средствам [1]. Среди них центральное место принадлежит показателям (критериям) предпринимательской и иной экономической деятельности, с помощью которых государство направляет и контролирует эту деятельность.

В Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях»¹ (далее — Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ), вступившем в силу с 1 ноября 2020 г. (за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки), критерии (показатели) предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляемой в Российской Федерации, именуются обязательными требованиями. Легального определения понятия «обязательные требования» в Законе или в других нормативных правовых актах, не существует. В научной доктрине и контрольно-надзорной практике под обязательными требованиями принято понимать нормативно установленные критерии (показатели), которым в сфере экономики и предпринимательства должны соответствовать:

¹ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

- деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций;
- результаты деятельности граждан и организаций, в том числе продукция (товары), работы и услуги;
- производственные объекты¹, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются в процессе предпринимательской деятельности.

Обязательные требования один из важнейших элементов «правил игры» в бизнесе. Как критерии, которым должна соответствовать экономическая деятельность, обязательные требования устанавливаются с тем, чтобы в ней можно было усматривать профессиональный и социально безопасный процесс. Они устанавливаются в интересах потребителей, развития добросовестной конкуренции, обеспечения процесса товародвижения от производителей к конечным потребителям и т. д. с учетом степени риска причинения вреда и возможности обеспечения безопасности предпринимательской деятельности, ее результатов и процессов, связанных с ними.

Таким образом, обязательные требования носят публичный характер и выражают публичный интерес всего общества в безопасности продукции, товаров, услуг и т. д., что и дает право законодателю устанавливать соответствующие требования в качестве обязательного условия осуществления предпринимательской и иной деятельности.

Предпринимательская и иная экономическая деятельность востребована обществом и осуществляется систематически, непрерывно, постоянно, неограниченным кругом субъектов, что также обуславливает наличие публичного значения обязательных требований, предъявляемых к их деятельности.

Хотя эта деятельность и осуществляется частными субъектами, но имеет публичный характер, почему законодатель и устанавливает обязательные требования. Вне публичного

¹ Под производственными объектами имеются ввиду здания, помещения, сооружения, линейные объекты, территории, включая водные, земельные и лесные участки, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства и другие объекты, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются обязательные требования.

характера предпринимательской деятельности и ее результатов законодатель не вмешивается и не может вмешиваться в частную деятельность субъектов предпринимательских отношений, скажем, в выработку бизнес-решений, проведение предпринимательской политики, рекламы и т. д. (разумеется, в рамках существующего правопорядка) и устанавливать для них вышеназванные обязательные требования.

Обязательные требования устанавливаются, чтобы минимизировать риски деятельности предпринимателей для жизни людей, имущества и окружающей среды. Их основное назначение состоит в установлении точности и определенности в экономических отношениях.

Вместе с тем обязательные требования позволяют оптимально обеспечивать сочетание частных интересов и самих участников хозяйственных отношений.

Однако приоритетно обязательные требования охраняют в экономических отношениях все же публичный интерес, но одновременно предоставляют правовую охрану и частному интересу, проявляющуюся в определенной регламентации соответствующих отношений, придании этим отношениям необходимой стабильности и динамики. В рамках правового регулирования такое действие обязательных требований проецируется и на стабильность экономического оборота в целом.

Предоставление посредством обязательных требований приоритетной охраны конкретным публичным интересам предопределяется спецификой регулируемых отношений и целями их регулирования в обществе. Помимо особой значимости публичных интересов в сфере экономического оборота обязательные требования обеспечивают реализацию частных интересов — реализация экономических свобод, поддержание честной конкуренции, обеспечение условий своевременной охраны и защиты интересов участников экономического оборота и т. д.

В условиях интенсификации экономического оборота объективно необходимым является поиск средств оперативного отклика на вызовы времени. Обязательные требования, как юридический инструмент социально-экономической политики государства, способны решать подобные задачи, — обе-

спечивать эффективное использование ресурсов, охрану природы, внедрение прогрессивных технологий и техники и т. д., вплоть до вопроса о субъекте ответственности, скажем, за вред, вызванный эксплуатацией сооружений и иных производственных объектов, не соответствующих обязательным требованиям и др.

Правовое регулирование порядка установления обязательных требований в настоящее время определяется упомянутым Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ. Этот закон знаменует качественное изменение норм, регламентирующих порядок установления и оценки применения обязательных требований к предпринимательской и иной экономической деятельности.

Однако на этом основании нельзя «... утверждать, что обязательным требованием является запрет...» [2, с. 61–66]. Столь же спорным представляется мнение о том, что «... обязательное требование может быть определено как нормативное правовое предписание» [2, с. 65].

Обязательные требования ничего не запрещают и ничего не предписывают. Они выражают положительные позитивные варианты допустимого поведения, указывают какие действия являются правильными и разрешены, потому и называются обязательными. За их совершение не следует отрицательных юридических последствий.

Обязательные требования имеют регулятивный нормативно-оценочный характер и обеспечивают правомерное поведение в сфере предпринимательской деятельности. Как оценочные критерии они указывают вариант поведения, который является объективно необходимым, единственно верным и не имеют санкций. Ответственность за их нарушение обеспечивается другими правовыми нормами — деликтными, и они содержатся в КоАПе, УК РФ и ГК РФ, предусматривающими санкции за совершение проступка, отнесенного к группе недопустимого поведения в сфере экономической деятельности. И оценке соблюдения обязательные требования подлежат в рамках привлечения к ответственности в последнюю очередь и в дальнейшей практике это может быть редкостью или даже исключением.

Контроль за соблюдением обязательных требований прямо возлагается на сами субъектов экономических отношений в лице их собственных контролеров, служб внутреннего контроля, к которым нормативными актами предъявляются определенные требования в рамках института комплаенс. Обязательные требования подлежат оценке соблюдения, прежде всего, в рамках: предоставления лицензий и иных разрешений; аккредитации и оценке соответствия; иных форм оценки и экспертиз продукции, товаров, работ, услуг и связанных с ними процессов, и государственного (муниципального) контроля (надзора).

II. Система нормативного правового регулирования обязательных требований состоит из нормативных правовых актов нескольких уровней. В статье 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ выделяются, прежде всего, федеральные законы, Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., акты составляющие право Евразийского экономического союза, международные договоры Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для их применения и действующие в Российской Федерации, и далее — нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты (часть 1 ст. 2 ФЗ № 247).

Как видно, действующая система источников правового регулирования обязательных требований выстроена на основе критерия компетентности уполномоченных органов государственной власти, иных органов и уполномоченных организаций и состоит из нормативных правовых актов различной правовой природы. Она включает в себя нормативные правовые акты различной юридической силы, в том числе нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

III. В части 1 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ определяется, что обязательные требования устанавливаются, прежде всего, федеральными законами. Базовым федеральным законом в системе законодательства об обязательных требованиях, естественно, является сам Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ. Закон определяет правовые и организационные основы установления и оценки

применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального¹ контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы. В указанном Законе требования, предъявляемые к предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляемой в Российской Федерации, именуются обязательными требованиями (ст. 1).

Основным направлением развития правового регулирования обязательных требований должно стать сохранение и поддержание центральной, основополагающей роли Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ. Это делает целесообразным наличие в данном Законе правила о том, что все нормы отдельных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих обязательные требования должны соответствовать положениям Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ. В силу этого при наличии противоречий между Федеральным законом № 247-ФЗ и отдельными законами об обязательных требованиях или между самими этими законами, последние не подлежат применению.

IV. Федеральными законами устанавливаются базовые, как правило, обязательные требования в отраслях экономической (предпринимательской) деятельности высокой социальной значимости. В качестве примера приведем Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»², устанавливающий публично-правовые стандарты торговли в стране.

В Законе впервые установлены обязательные требования к организации и осуществлению торговли; специальные антимонопольные требования к хозяйствующим субъектам, осу-

¹ СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

² СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

существляющим розничную торговлю путем организации торговой сети, на практике именуемых ритейлерами. Указанные требования определены Законом в качестве исчерпывающих, применение иных требований к субъектам в сфере торговой деятельности не допускаются.

Особенность торговли заключается в высокой социальной значимости данной отрасли. Вместе с тем это типичный вид предпринимательской деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров.

Целью субъектов, осуществляющих торговую деятельность, является систематическое получение прибыли, что нередко приводит к ущемлению прав и законных интересов потребителей — граждан и организаций. Поэтому установление государством обязательных требований к организации и осуществлению торговой деятельности является объективно необходимым, оправданным и соразмерным вмешательством государства в предпринимательскую деятельность субъектов, осуществляющих торговлю¹.

Аналогичным образом Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»² устанавливает обязательные требования (стандарты) деятельности по осуществлению сделок в области внешней торговли товарами, услугами, информацией и интеллектуальной собственностью.

Существует много видов предпринимательской деятельности, связанных с эксплуатацией природных ресурсов страны, имеющих высокую государственную значимость: как, например, добыча минерального сырья, других полезных ископаемых, использование водных ресурсов, включая подземные воды, заготовка древесины, заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений, рыболовство, добыча объектов животного мира и т. д. Такого рода предпри-

¹ В литературе справедливо отмечается, что до принятия Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ, отсутствовали специальные требования к организации и осуществлению торговли, что приводило к нарастанию таких негативных тенденций, как распространение нецивилизованных форм торговли и уход от налогов, монополизация и захват товарных рынков торговыми сетями и др. См.: Андреева Л. В. Упом. статья // КонсультантПлюс.

² СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

нимательская деятельность непосредственно связана с изъятием какого-либо природного ресурса из экосистемы для получения прибыли от его реализации, так называемая природоэксплуатирующая деятельность.

Наряду с этим в предпринимательской деятельности и косвенно широко эксплуатируются природные объекты, например использование водных объектов для производства электрической энергии, инженерно-геологические изыскания, строительство и эксплуатация подземных сооружений, которые влекут за собой физическое нарушение почвенно-растительного покрова, грунтов, природных ландшафтов, а также осуществление рекреационной деятельности, где природная среда является только местом предпринимательской деятельности и др., т. е. опосредованное использование, которое предполагает, что в процессе предпринимательской деятельности оказывается воздействие на природную среду без вовлечения природных ресурсов в хозяйственный оборот.

В этой связи важность и значение обязательных требований в данной сфере вполне очевидны. Их значение обусловлено тем, что мотивом осуществления предпринимательской деятельности является исключительно получение прибыли, а соблюдение публичных интересов, включая будущие поколения, не является задачей этого бизнеса.

Вот почему так важно устанавливать обязательные требования к предпринимательской деятельности в сфере использования природных ресурсов, подчеркивается в научной литературе [3].

Во всех отраслевых законах о недрах, земле и водопользовании, использовании земель сельскохозяйственного назначения и охраны природы обоснованно устанавливаются обязательные требования к соответствующему виду предпринимательской деятельности¹.

¹ См.: Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510; Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462; Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5270; Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399; Федеральный закон от

Федеральными законами устанавливаются базовые обязательные требования не только в отраслях экономической деятельности, но и применительно к предпринимательской деятельности граждан и организаций.

Так, обязательные требования, предусматривающие установление в отношении граждан и организаций разрешительных режимов / в формах лицензирования, аккредитации, сертификации, включения в реестр, аттестации, прохождения экспертизы, получения согласований, заключений и иных разрешений, могут устанавливаться только федеральными законами. И только в случаях, определенных федеральными законами, такого рода обязательные требования могут устанавливаться нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (Часть 7 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ).

V. В систему юридических источников правового регулирования обязательных требований входят международные договоры Российской Федерации, Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., акты, составляющие право Евразийского экономического союза.

Международные правовые акты оказывают мощное влияние на всю систему обязательных требований в Российской Федерации. Так, многие из обязательных требований закрепляются в международных стандартах, вытекают из обязательств, предусмотренных международными соглашениями (договорами). Например, регуляторная практика в сфере гражданской авиации строится на международных стандартах ИКАО, касающихся, в том числе систем связи и аэронавигационных средств, характеристик аэропортов и посадочных площадок; правил полетов и практики управления воздушным движением; присвоения квалификации летному и техническому персоналу; годности воздушных судов к полетам; регистрации и идентификации воздушных судов и т. д.

10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222; Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

Статья 38 Конвенции о международной гражданской авиации (Заключена в г. Чикаго 07.12.1944¹⁰) гласит, в случае изменения международных стандартов любое государство, которое не внесет соответствующих изменений в свои собственные правила или практику, уведомляет об этом Совет в течение шестидесяти дней после принятия поправки к международному стандарту или указывает меры, которые оно предполагает принять.

В Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 277-ФЗ (ч. 1 ст. 2) отдельно выделяются правовые акты Евразийского экономического союза, имеющие обязательную силу и прямое действие на территории Российской Федерации. В систему актов, регламентирующих порядок установления обязательных требований в предпринимательской сфере, входит Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014¹, и все соглашения, заключаемые государствами-членами ЕАЭС на его основе.

Так, в соответствии со ст. 30 Договора о Евразийском экономическом союзе государствами-членами заключено Соглашение о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза². Производство лекарственных средств в рамках Союза осуществляется в соответствии с правилами надлежащей производственной практики, утверждаемыми Комиссией. Евразийской экономической комиссией решением Совета от 03.11.2016 № 77 утверждены Правила надлежащей производственной практики Евразийского экономического союза³.

Вместе с тем согласно ст. 45 Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»⁴ производство лекарственных средств должно соответствовать требованиям правил надлежащей производственной практики, утвержденных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти⁵.

¹ <http://www.eurasianconunion.org/>, 05.06.2014

² <http://www.eurasianconunion.org/>, 24.12.2014

³ <http://eaeunion.org/>, 21.11.2016

⁴ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

⁵ В Российской Федерации действуют Правила надлежащей производственной практики, утвержденные приказом Минпромторга от 14.06.2013 № 91621.

В Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (часть 8 ст. 2) предусматривается, что в случае, если в соответствии с международным договором Российской Федерации требуется принятие внутригосударственного нормативного правового акта Российской Федерации, устанавливающего обязательные требования, к установлению и оценке применения таких обязательных требований применяются положения Федерального закона «Об обязательных требованиях». В этом случае такие международные договоры не входят в систему формальных источников правового регулирования обязательных требований.

В случае, если в соответствии с правовыми актами, составляющими право Евразийского экономического союза, законодательством Российской Федерации устанавливаются обязательные требования, полномочия федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации по установлению таких обязательных требований определяются федеральным законом (ч. 9 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ).

VI. В части 2 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247 предусматривается, что в случаях и пределах, которые установлены федеральными законами, обязательные требования могут быть установлены указами Президента Российской Федерации. В качестве примера можно привести Указ Президента Российской Федерации от 29 июля 2015 г. № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» (в ред. Указов Президента РФ от 29.07.2015 № 391 (ред. от 19.06.2020 № 401)¹, которым установлено обязательное требование, согласно которому «... ввезенные на территорию Российской Федерации сельскохозяйственная продукция, сырье и продовольствие, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц или присоединившееся к такому решению, и которые запрещены к ввозу на территорию Российской Федерации (далее — товары), подлежат уничтожению...» (п. 1).

¹ СЗ РФ. 2015. №31 Ст.4553

VII. Согласно части 3 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ в случаях и пределах, которые установлены федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, обязательные требования могут быть установлены нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. При этом подчеркивается, что полномочия по установлению обязательных требований, возложенные федеральными законами на федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, не могут осуществляться иными органами и организациями (Часть 6 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ).

В качестве примера приведем Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности», в ч. 3 ст. 9 которого установлено, что федеральные правила (стандарты) аудиторской деятельности являются обязательными для аудиторских организаций, индивидуальных предпринимателей, а также для аудируемых лиц, за исключением положений в отношении которых указано, что они имеют рекомендательный характер¹. На основе указанного Закона постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2002 г. № 696 утверждены обязательные требования к аудиторской деятельности в виде Федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности².

Все обязательные требования в сфере добычи, транспортировки нефти и нефтепродуктов, строительства и эксплуатации нефтепроводов и нефтепродуктопроводов закреплены на уровне нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти³. Посредством установления обязательных требований

¹ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3422.

² СЗ РФ. 2002. № 39. Ст. 3797.

³ См., например, Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2011 г. № 90 «О порядке подключения объектов нефтедобычи к магистральным нефтепроводам в Российской Федерации и учета субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти» (вместе с Правилами подключения объектов нефтедобычи к магистральным нефтепроводам в Российской Федерации и учета субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти) // СЗ РФ. 2011. № 8.

к предпринимательской деятельности в данной сфере Правительство РФ обеспечивает выполнение баланса нефтяного сырья и расчетов поставок нефтяного сырья в Российской Федерации; равномерность загрузки системы магистральных трубопроводов; выполнение требований по улучшению качеств выпускаемых заводом нефтепродуктов.

VIII. Как уже отмечалось, полномочиями по установлению обязательных требований, федеральными законами могут наделяться не только органы исполнительной власти, но и организации. Так, в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» обязательные требования могут быть установлены соответственно нормативными правовыми актами Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорации

Ст. 1130; Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 1039 «О порядке подключения нефтеперерабатывающих заводов к магистральным нефтепроводам и (или) нефтепродуктопроводам и учета нефтеперерабатывающих заводов в Российской Федерации» (вместе с Правилами подключения нефтеперерабатывающих заводов к магистральным нефтепроводам и (или) нефтепродуктопроводам и учета нефтеперерабатывающих заводов в Российской Федерации) // СЗ РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6569 (с последующими изменениями).

До принятия указанных нормативных актов условия (обязательные требования) к подключению производственной инфраструктуры к магистральным трубопроводам регулировались внутренними регламентами ОАО «АК «Транснефть». Причиной принятия специальных правовых актов послужили проблемы экономического и технологического характера в нефтяном комплексе, которые потребовали государственного регулирования: в частности, рост числа мини-НПЗ и отсутствие их учета, как следствие — оборот неучтенной нефти и, самое главное, необходимость реконструкции НПЗ.

Приведем выдержку из выступления представителя ОАО «АК «Транснефть»» «По данным Ростехнадзора, на территории России действует более 200 предприятий различной мощности первичной переработки нефти... из них около 70 % находятся в тени... В последние 2–3 года мини-НПЗ вплотную подошли к системе магистральных нефтепроводов... Посыпалось такое количество обращений на подключение НПЗ к системе ОАО «АК «Транснефть», что в одиночку компании с ними справиться стало сложно. Назрела острая необходимость разработки сдерживающих механизмов и новых требований для сохранения целостности и безопасности эксплуатации нефтепровода, а также учета нефти, транспортируемой по системе магистральных нефтепроводов и минуя ее» (цит. по Е. А. Гаврилина) [4].

по космической деятельности «Роскосмос», т. е. указанные корпорации являются уполномоченными организациями по установлению обязательных требований¹.

IX. В соответствии с п. 5 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ обязательные требования устанавливаются также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами.

Указанные нормативные правовые акты издаются субъектами Российской Федерации и муниципалитетами на основании и в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. При этом акты субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, устанавливающие обязательные требования, должны соответствовать принципам установления и оценки применения обязательных требований, определенных Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (ст. 4–9).

Следует иметь в виду, что для некоторых сфер деятельности в субъектах Российской Федерации обязательные требования устанавливаются и Правительством Российской Федерации. Так, например, Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства РФ от 5 сентября 2015 г. № 1738-р (ред. от 17.09.2015)⁴.

Субъекты Российской Федерации устанавливают обязательные требования к видам деятельности, регулирование которых отнесено к их полномочиям: например, медицинская и фармацевтическая деятельность; деятельность в области

¹ См. часть 4 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ.

² СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ СПМ Консультант+Плюс. Версия Проф.

оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, образовательной деятельности и других видов деятельности, относящихся к социальной сфере¹.

Наиболее пристальное внимание субъекты РФ обоснованно уделяют регламентации предпринимательской и другой, не запрещенной законом экономической деятельности, в ведущих (основных) для субъектов хозяйственных сферах. В качестве характерного примера приведем Закон Приморского края от 30 апреля 2002 г. № 220-КЗ (в редакции от 30.03.2020 № 767-КЗ) «О рыбохозяйственной деятельности в Приморском крае». В Законе не только определены права и обязанности участников отношений в сфере рыбохозяйственной деятельности в Приморском крае, но и установлены обязательные требования, к предпринимательской деятельности, связанной с: рыболовством — промышленным, прибрежным, любительским; производством и реализацией рыбной и иной продукции из водных биоресурсов; разведением и (или) содержанием, выращиванием объектов аквакультуры; акклиматизацией водных биоресурсов; искусственным воспроизводством водных биоресурсов; охраной водных биоресурсов на внутренних водных объектах.

Также к компетенции субъектов РФ относится регулирование многих видов предпринимательской деятельности, связанных с использованием природных ресурсов и охраной

¹ Так, во всех субъектах РФ действуют нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования к организации на территории субъекта ярмарок, продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг на них. В качестве примера приведем постановления Правительства Хабаровского края от 18 июня 2010 г. № 153-пр (в ред. от 13 сентября 2019 г.) «Об утверждении Порядка организации на территории Хабаровского края ярмарок и продажи товаров (выполнения работы, оказания услуг) на них».

В постановлении установлены обязательные требования: к организации различных типов ярмарок — специализированных (продовольственных товаров, промышленных товаров, сельскохозяйственной продукции и др.) и универсальных; к организации продажи товаров (выполнения работы, оказания услуг) на ярмарках; к оборудованию торговых мест участниками ярмарки; осуществлению деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг), включая перечень товаров, запрещенных к реализации на ярмарках.

природы, к которым они могут устанавливать обязательные требования¹.

Субъекты РФ полномочны принимать нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования, в целях реализации положений федеральных законов, постановлений Правительства РФ, а также в случаях, когда они наделяются полномочиями по регулированию определенных видов предпринимательской деятельности².

В качестве примера можно привести постановление Губернатора Забайкальского края от 31 декабря 2019 г. № 65. Губернатор в целях приоритетного трудоустройства российских граждан, защиты национального рынка труда, стимулирования внутренней трудовой миграции установил запрет на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Забайкальского края, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности на 2020 г. Обязательным требованием для хозяйствующих субъектов по определенным видам экономической деятельности стало определение численности используемых ими иностранных работников в соответствии с установленным запретом.

Х. Последний уровень правового регулирования обязательных требований составляют муниципальные акты. Эти акты устанавливают обязательные требования к предприни-

¹ Так, в целях осуществления на территории субъекта охраны окружающей среды, предотвращения незаконной заготовки древесины субъекты РФ устанавливают обязательные требования к организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины. В качестве пример приведем Закон Хабаровского края от 28 сентября 2011 г. № 118 (с изменениями от 24 декабря 2014 г. № 24 «Об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины в Хабаровском крае»). Закон устанавливает обязательные требования к организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины, лесоматериалов, продукции переработки лесоматериалов; требования к деятельности лиц по приему древесины, ее переработке и отгрузке.

² Так, например, субъекты Российской Федерации наделены полномочиями по регулированию деятельности, связанной с оборотом черных и цветных металлов // Федеральный закон от 19 октября 2011 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 43. Ст. 5971.

мательской деятельности, связанной с использованием муниципального имущества, предоставлением муниципальных услуг, осуществлением розничной торговли и т. д.

В некоторых случаях полномочия по установлению обязательных требований муниципальным органам передают региональные органы исполнительной власти. Так к полномочиям региональных органов исполнительной власти Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»¹ отнесено регулирование розничной продажи алкогольной продукции.

Также указанным Законом прямо предусмотрена возможность передачи данных полномочий органам местного самоуправления. Поэтому обязательные требования к организации и осуществлению розничной продажи алкогольной продукции устанавливают, как правило, органы МСУ.

Участие предпринимательских структур в выработке государственной регуляторной политики — принципиальная особенность регулирования бизнес-процессов, органичная особенность рыночной экономики. Однако Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях» не предусматривает в качестве источников правового регулирования обязательных требований акты объединений бизнеса и локальные акты саморегулируемых организаций в сфере бизнеса.

XI. Вопрос о действии обязательных требований в случае упразднения (ликвидации) реорганизации органов и организаций их установивших. В законодательстве установлено четкое правило, согласно которому любые организационные изменения, утраты полномочий уполномоченными на установление обязательных требований органами государственной власти, иными органами или уполномоченными организациями в связи с их упразднением, ликвидацией, реорганизацией, разделением, слиянием и т. д. — «...не влекут прекра-

¹ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

щения действия принятых ими нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования» (ч. 10 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ).

То есть обязательные требования в этих случаях продолжают действовать до тех пор, пока осуществляется деятельность, существуют ее результаты, объекты, в отношении которых они установлены.

Определение правоприемства. В случае упразднения (ликвидации), реорганизации уполномоченных на установление обязательных требований органа государственной власти, или иного органа или уполномоченной организации и других организационных изменений, влекущих утрату ими полномочий по установлению обязательных требований, в соответствующих решениях должны предусматриваться положения о правоприемстве в отношении полномочий по изменению или отмене обязательных требований, установленных упраздненными или реорганизованными уполномоченными органами или организациями.

Отсутствие правоприемства. Могут быть случаи, когда организационные изменения — упразднения, ликвидация, реорганизация и т. д. — органа государственной власти, иного органа или уполномоченной организации, уполномоченных на установление обязательных требований, связанные с утратой ими полномочий по установлению обязательных требований, произведены без определения правоприемства в отношении полномочий по изменению (отмене) обязательных требований, установленных этими органами или организациями. Каков правовой режим обязательных требований в этих случаях.

В случаях, когда существует неопределенность полномочий органов государственной власти или организаций в отношении установленных (действующих) обязательных требований, изменение или отмена таких обязательных требований может осуществляться органом государственной власти, иным органом или уполномоченной организацией, уполномоченными на установление обязательных требований в той же сфере нормативно-правового регулирования, в какой были установлены соответствующие обязательные требования,

либо вышестоящим органом государственной власти (ч. 12 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ).

Литература

1. Губин Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2006. 314 с.
2. Зырянов С. М. Обязательные требования как средство административно-правового регулирования (по проекту федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации») // Актуальные проблемы науки административного права: сб. мат-лов Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, посвящ. 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. Б. М. Лазарева. М., 2020, С. 61–66.
3. Будникова Ю. Е. Некоторые аспекты государственного регулирования предпринимательской деятельности в сфере использования природных ресурсов // Консультант+Плюс.
4. Гаврилина Е. А. Государственное регулирование подключения объектов нефтедобычи и нефтеперерабатывающих заводов к магистральным трубопроводам // Консультант+Плюс.

ВОССТАНОВИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ИНСТИТУТА ПРИМИРЕНИЯ СТОРОН В ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Д. А. Финк

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан,
отдел уголовного, уголовно-процессуального
и уголовно-исполнительного законодательства,
ведущий научный сотрудник,
кандидат юридических наук

Аннотация. В научной статье изучается процесс развития института примирения лица, совершившего преступления с потерпевшим в Республике Казахстан. Этапы реформирования института примирения рассматриваются через призму векторов правовой политики Казахстана в период с

Ключевые слова: конфискация *in rem*, доход, активы, владелец имущества, реституция.

Актуальность освещаемого аспекта заключается в том, что согласно принципу публичности, государство «монополизи-

рует» право на разрешение уголовно-правовых конфликтов и как бы вытесняет из этой сферы самих участников конфликта: жертву и преступника. В силу принципа неотвратимости наказания основной точкой приложения усилий уголовной юстиции становится выполнение установки: каждый совершивший преступление должен быть подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не должен быть необоснованно привлечен к ответственности. Однако эта установка не принимает в расчет потерпевшего, ибо целью потерпевшего далеко не всегда является наказание преступника, для него значительным важнее возмещение ущерба, причиненного преступлением. Эту установку как никакой другой институт прав воспринимает институт примирения сторон.

Институт примирения в уголовном законе Казахстана прошел через ряд этапов законодательных преобразований.

На первом этапе (16 июля 1997 г. по 20 декабря 2002 г.) развития института примирения сторон, уголовное законодательство позволяло освобождать от уголовной ответственности по этому основанию лицо «впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести», при условии примирения «виновного» лица с потерпевшим и заглаживании ему причиненного вреда. Следует отметить, что указанная редакция оставляла органам, ведущим уголовный процесс свободу для коррупционных проявлений, поскольку, во-первых, допускало дискреционное усмотрение применения данного основания, а во-вторых, оставляла не ясным вопрос о том, распространяется ли слово «впервые» в диспозиции статьи 67 Уголовного кодекса Республики Казахстан (далее — УК) на преступления средней тяжести. При допущении последнего вопроса Уголовный кодекс безосновательно ставил в равное положение лиц в первый раз совершивших преступление небольшой тяжести и лиц, которые ранее привлекались к уголовной ответственности по преступлениям этой категории. Если представить, что признак «впервые» к преступлениям средней тяжести не относится, допускается вывод: уголовный закон позволял освобождать от уголовной ответственности в связи с примирением сторон и тех, кто ранее хотя бы одно-

кратно привлекался к уголовной ответственности по преступлениям небольшой либо средней тяжести.

Ясность в эту диллему внесло принятие Нормативного постановления Верховного суда от 21 июня 2001 г. «О судебной практике по применению статьи 67 Уголовного кодекса Республики Казахстан», которое определило, что признак «впервые» в диспозиции статьи 67 УК относится как к преступлениям небольшой, так и средней тяжести.

Закон от 21 декабря 2002 г. предусмотрел в диспозиции статьи 67 две части. Первая часть предусматривала обязанность освобождать виновное лицо от уголовной ответственности по преступлению небольшой и средней тяжести.

Следует отметить, что по преступлениям средней тяжести лицо, совершившее преступление освобождалось от уголовной ответственности, если оно было совершено впервые и не повлекло смерть или иной тяжкий вред здоровью потерпевшего.

Вторая часть статьи 67 УК предусмотрела право освобождать лицо от уголовной ответственности за примирением с потерпевшим по преступлениям средней тяжести.

Условия об обязательности примирения с потерпевшим и заглаживании ему вреда по обеим частям статьи 67 УК не претерпели изменений.

Второй этап развития института примирения в Казахстане ознаменовался поручением Президента Республики Казахстан на V съезде судей республики, состоявшегося 18 ноября 2009 г. Одним из поручений Главы государства ставило задачу сократить число споров, подлежащих рассмотрению в судебном порядке, внедрять альтернативные способы их разрешения, в том числе примирительные процедуры и медиации, с целью придать казахстанскому правосудию восстановительный характер [1].

Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. продолжила вектор на планомерное и взвешенное внедрение в законодательство институтов восстановительного правосудия, которые основаны на примирении сторон и возмещении причиненного вреда. Во исполнение указанного направления Концепции правовой политики

реализовались в законодательных инициативах по расширению субъектов примирения и его процессуальных форм.

Так, Закон РК от 23 ноября 2010 г. закрепил право суда освобождать от уголовной ответственности несовершеннолетних, которые впервые совершили тяжкое преступление, но которое не связано с причинением смерти или тяжкого вреда здоровью человека, при условии, что они пришли к примирению с потерпевшим и загладили причиненный ему вред. При этом, одним из условий освобождения несовершеннолетнего от уголовной ответственности в связи с примирением сторон отечественный законодатель поставил обязательность применения к нему принудительных мер воспитательного воздействия, предусмотренных статьями 82 УК.

Закон от 18 января 2011 г. легитимировал право органов, ведущих уголовное судопроизводство освобождать от уголовной ответственности лиц, причинивших вред охраняемым уголовным законом государственным и общественным интересам. Этим законом государственный обвинитель в лице прокурора, выступающего в главном судебном разбирательстве, наделялся правом заявлять суду о согласии с примирением с подсудимым в части вреда, причиненного охраняемым законом интересам общества и государства. Последующими изменениями, в соответствии с редакцией нового УПК Казахстана от 4 июля 2014 г., при наличии обстоятельств, свидетельствующих о причинении вреда охраняемым законом интересам общества и государства, прокурор имеет право ходатайствовать о прекращении уголовного дела в связи с примирением сторон (часть 8 статьи 337).

Нововведением Закона от 18 января 2011 г. стал запрет прекращать уголовные дела в отношении лиц, совершивших коррупционные преступления.

Закон о внесении изменений и дополнений в статью 67 УК от 28 января 2011 г. узаконил полномочия прекращать уголовное дело в связи с примирением с участием независимого посредника — медиатора, в форме медиации.

Закон от 9 ноября 2011 г. сделал допустимым примирение лица, совершившего преступление небольшой или средней тяжести с заявителем.

Закон от 23 апреля 2014 г. дополнил часть 4 статьи 67 УК положениями о запрете прекращать уголовные дела на лиц, совершивших преступления по неосторожности, а также на преступления последствием которых явилась смерть двух и более лиц.

В связи с принятием в Республике Казахстан нового Уголовного кодекса от 3 июля 2014 г. (далее — новый УК), в развитии института примирения наступил новый этап. В соответствии с новым УК условия освобождения лица от уголовной ответственности в связи с примирением сторон стали регулироваться статьей 68 («Освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением»). Согласно статье 68 нового УК лицо, привлекаемое к уголовной ответственности могло быть освобождено от уголовной ответственности не только в том случае, если оно совершило преступление небольшой и средней тяжести, но и при совершении так называемого уголовного проступка, понятие которого было введено в казахстанское законодательство с принятием нового Уголовного кодекса. Так, согласно части 3 статьи 10 нового УК уголовным проступком признается совершенное виновно деяние (действие либо бездействие), не представляющее большой общественной опасности, причинившее незначительный вред либо создавшее угрозу причинения вреда личности, организации, обществу или государству, за совершение которого предусмотрено наказание в виде штрафа, исправительных работ, привлечения к общественным работам, ареста, выдворения за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства.

Новым УК, число лиц, в отношении которых законодатель допустил возможность освобождения от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим и заявителем за впервые совершенное тяжкое преступление, если оно не повлекло наступление смерти или тяжкого вреда здоровью человека было расширено. В их число вошли 5 новых категорий субъектов:

- 1) беременные женщины;
- 2) женщины, имеющие малолетних детей;
- 3) мужчины, воспитывающие в одиночку малолетних детей;

- 4) женщины в возрасте пятидесяти восьми и свыше лет;
- 5) мужчины в возрасте шестидесяти трех и свыше лет.

Значительным шагом в развитии института примирения в Казахстане стало принятие Законов от 9 апреля 2016 г., от 12 июля 2018 г., от 27 декабря 2019 г., последовательно закрепившим в уголовном законе Казахстана перечень, состоящий из 8 видов преступлений, по которым не допускается освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим. К ним отнесены:

- 1) пытки;
- 2) преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, за исключением случая совершения такого преступления лицом, не достигшим совершеннолетия, в отношении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет;
- 3) преступления по неосторожности, повлекшие смерть человека либо смерть двух и более лиц, за исключением случая совершения дорожно-транспортного происшествия, повлекшего по неосторожности смерть его близких родственников, супруга (супруги);
- 4) коррупционное преступление;
- 5) террористическое преступление;
- 6) экстремистское преступление;
- 7) преступление, совершенное в составе преступной группы.

Следует отметить, что Законом РК от 27 декабря 2019 г. о внесении изменений и дополнений в новый УК ограничил возможность освобождения от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим в течение срока давности привлечения к уголовной ответственности по умышленным преступлениям после освобождения от уголовной ответственности в связи с примирением сторон за ранее совершенное преступление.

Таким образом, проведенный ретроспективный анализ развития уголовно-правовой политики Казахстана показал, институт примирения приобрел гуманистический облик, сместил акценты с карательного характера разрешения уголовно-правовых конфликтов на восстановительный — с помощью

мер гражданско-правовой ответственности, и, прежде всего, такой меры как заглаживание вреда, причиненного уголовным правонарушением.

Гуманистическое содержание институт примирения сторон приобрел в связи с тем, что по результатам анализа правоприменительной практики в нем обозначились такие виды уголовных правонарушений, последствия которых (например, смерть, тяжкий вред здоровью человека) были обозначены законодателем в качестве оснований, исключающих заключение примирения с потерпевшим, либо такие уголовные правонарушения, которые по своему характеру (например, преступления публичной категории уголовного преследования) не подразумевают устранение уголовно-правового конфликта путем примирения.

Литература

1. Выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на V съезде судей (Астана, 18 ноября 2009 г.). URL: <https://www.zakon.kz/154224-vystuplenie-prezidenta-respubliki.html>.

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПОДДЕРЖКИ В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

С. С. Кустов

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
ст. преподаватель кафедры административного,
финансового и корпоративного права,
sergio2412@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются особенности административно-правового регулирования предоставления поддержки в сфере сельского хозяйства. Отмечается, что основным источником, регламентирующим осуществление публичного управления в области сельского хозяйства и устойчивого развития сельских территорий, выступает Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». Анализ норм закона позволяет говорить, что в нем заложена сложная многоуровневая регулятивная модель, значительная роль

в регламентации общественных отношений в сфере предоставления мер поддержки в области сельского хозяйства занимает подзаконное регулирование. В нормах Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» детально не закрепляются административные процедуры и принципы взаимоотношений между органами публичной администрации и невластными субъектами в сфере сельского хозяйства. Автор приходит к выводу, что следует снизить уровень подзаконного регулирования, закрепив основные правила предоставления поддержки в сфере сельского хозяйства в Федеральном законе. Это позволит унифицировать правовое регулирование, снизить возможность неоправданного введения обременений на подзаконном уровне, а также риски пробелов в подзаконных источниках права.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, сельское хозяйство, административная процедура, меры поддержки, публичное управление.

Abstract. The paper discusses the distinctive features of administrative and legal regulation of the support provided in agricultural sector. It singles out the main source — the Federal law dd. 29.12.2006 № 264-FZ “On the development of agriculture”, which regulates the public governance in the agricultural sector and sustainable development of rural areas. The analysis of the provisions of law highlights the fact, that it consists of an elaborate, multi-level regulatory model, sublegislative regulation plays a significant role in the regulation of public interaction during the delivery of support measures for agricultural sector. The provisions of Federal law “On the development of agriculture” do not establish in detail the administrative procedure and principles of interaction between the public administration agencies and subjects without authority in the agricultural sector. The author concluded that the level of sublegislative regulation needs to be brought down by establishing the main rules in the Federal law on the subject of delivering the support in the agricultural sector. That will be instrumental for the introduction of standardized legal regulation and it will help to lower the possibility of an unjustified introduction of encumbrances on sublegislative level, as well as the risk of omissions in sublegislative legal sources.

Keywords: administrative and legal regulation, agriculture, administrative procedure, support measures, public governance

Устойчивое развитие государства и повышение качества жизни граждан тесно связано с продовольственной безопасностью страны, которая главным образом обеспечивается наличием развитого и современного агропромышленного комплекса. В Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 отмечается, что достижение продовольственной безопасности связано с ускоренным развитием и модернизацией

агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, пищевой промышленности и инфраструктуры внутреннего рынка, повышением эффективности государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей и расширением их доступа на рынки сбыта продукции [1].

Достижение указанных целей невозможно без необходимых и достаточных правовых средств, закрепленных в законодательстве. Базовым нормативным правовым актом, определяющим цели, направления государственной аграрной политики России и устанавливающим механизмы государственной поддержки субъектов в сфере развития сельского хозяйства и обеспечения устойчивого развития сельских территорий, является Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ) [2].

Анализ норм Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, в законе закреплена сложная регулятивная модель общественных отношений в сфере развития сельского хозяйства и устойчивого развития сельских территорий. В законе содержится значительное количество бланкетных норм, которые в большинстве случаев отсылают к подзаконным нормативным правовым актам. Значительная часть регламентации общественных отношений осуществляется другими федеральными законами, подзаконными правовыми актами и нормативно-правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ. Законом не установлено разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, не определены полномочия органов местного самоуправления. Анализ законодательства субъектов РФ позволяет выделить две модели правового регулирования общественных отношений в сфере развития сельского хозяйства:

1) в субъекте РФ принят закон о развитии сельского хозяйства, а в его развитие подзаконные правовые акты. В рамках первой модели в 51 из 85 субъектов РФ приняты региональные законы, регламентирующие общественные отношения

в сфере развития сельского хозяйства. В двух субъектах РФ с учетом их специфики, законодательно регулируются вопросы государственного регулирования и государственной поддержки оленеводства (Чукотский автономный округ, Ненецкий автономный округ). Принятые в субъектах РФ законы имеют рамочный характер и дублируют нормы Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ. Поэтому в большинстве случаев возможно обойтись без принятия соответствующих региональных законов. В некоторых случаях в региональных законах искажается содержание правовых понятий, используемых в Федеральном законе от 29.12.2006 № 264-ФЗ, что подтверждается материалами судебной практики.

2) в субъекте РФ отсутствует рамочный закон, в развитие Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ утверждена государственная программа и приняты подзаконные акты, регламентирующие порядок осуществления государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В независимости от выбранной в субъекте РФ модели правового регулирования указанных общественных отношений, реализация целей и направлений государственной аграрной политики в регионах обеспечивается государственными программами и принятыми в их развитие подзаконными правовыми актами, регулирующими порядок предоставления государственной поддержки.

Во-вторых, в законе детально не закрепляются административные процедуры и принципы взаимоотношений между органами публичной администрации и невластными субъектами. Правовое регулирование порядка предоставления мер поддержки в сфере сельского хозяйства осуществляется на подзаконном уровне. Рассмотрим особенности административно-правового регулирования предоставления поддержки в сфере сельского хозяйства на примере предоставления сельскохозяйственным товаропроизводителям бюджетных средств (п. 1 ст. 6 Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ).

Общие требования к порядку предоставления субсидий невластным субъектам устанавливаются ст. 78 Бюджетного кодекса РФ и принятым в ее развитие постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1492 [3], которым уста-

новлены общие требования к правовым актам о предоставлении невластными субъектами мер финансовой поддержки. Конкретный порядок предоставления финансовой поддержки в сфере сельского хозяйства устанавливается подзаконными актами федерального и регионального уровня или муниципальными правовыми актами.

Значительная роль в нормативно-правовой регламентации отношений в сфере предоставления мер финансовой поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям отводится субъектам РФ. Исследование материалов судебной практики и практики Управлений Федеральной антимонопольной службы России по субъектам РФ [4; 5] позволяет сделать вывод, что субъекты РФ в своих нормативных правовых актах, вводят необоснованные ограничения для сельскохозяйственных товаропроизводителей в предоставлении финансовой поддержки.

Показательны материалы следующего дела. ООО «Полярная звезда» обратилось в областной суд с административным иском с требованием о признании недействующим п. 1 ст. 2 Закона Мурманской области от 20.04.2009 № 1082-01-ЗМО «О развитии сельского хозяйства в Мурманской области». В нем было установлено определение понятия «сельскохозяйственный товаропроизводитель», к которым относились лишь предприятия «зарегистрированные на территории Мурманской области». Ранее Обществу на этом основании было отказано в получении субсидии. Решением суда первой инстанции в удовлетворении административного иска было отказано. По мнению суда первой инстанции, закрепление территориального критерия региональной поддержки является экономически обоснованным. Область правомерно определила круг субъектов, имеющих право на получение мер государственной поддержки за счет средств областного и федерального бюджетов на условиях софинансирования.

Верховный Суд РФ отменил данное решение, прямо указав на искажение смысла Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ [6]. По его мнению, субъекты РФ участвуют в реализации государственной аграрной политики. Поэтому они могут принимать правовые акты, регламентирующие обще-

ственные отношения по развитию сельского хозяйства в рамках своей компетенции, устанавливать категории и (или) критерии отбора лиц, которым предоставляются меры государственной поддержки, а также определять цели, условия и порядок их предоставления.

Правовой статус сельскохозяйственного товаропроизводителя, позволяющий хозяйствующему субъекту претендовать на получение мер государственной поддержки одновременно как за счет средств бюджета субъекта РФ, так и за счет средств федерального бюджета, нормативно определен на федеральном уровне, является единым для всей территории России не может быть поставлен региональным законодателем в зависимость от наличия либо отсутствия факта регистрации, постановки на налоговый учет на территории того или иного субъекта РФ. Искажение смысла его положений выразилось, по мнению Верховного Суда РФ, в создании препятствий для допуска юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, не зарегистрированных на территории области, к процедуре получения субсидий.

В Федеральном законе от 29.12.2006 № 264-ФЗ также не закрепляются важнейшие принципы административных процедур: принцип пропорциональности и защиты законных ожиданий [7, с. 67-68; 8]. В правоприменительной практике в полной мере не раскрыт потенциал данных принципов в сфере предоставления поддержки. В решениях Конституционного Суда РФ упоминается принцип пропорциональности (соразмерности), однако Судом не используются все элементы теста на пропорциональность. Принцип защиты законных ожиданий в практике Конституционного Суда РФ нашел свое выражение в принципе поддержания доверия граждан к закону и действиям государства (например, определение от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О; постановление от 14 января 2020 г. № 2-П).

Показательными материалы следующего дела. В определении Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О [9] было отказано в принятии к рассмотрению жалобы ЗАО «Аятское», так как она не отвечает критерием допустимости. Заявитель оспаривал конституционность ч. 1, 2 ст. 4 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введе-

нии в действие Лесного кодекса Российской Федерации». По его мнению, оспариваемое законоположение противоречит ч. 1 ст. 34, ч. 2, 3 ст. 35, ч. 2 ст. 55 Конституции РФ. Он указывал, что арбитражные суды придают спорным нормам смысл, исключая для сельскохозяйственных организаций, которые заключили по правилам прежнего лесного законодательства договоры безвозмездного пользования участками лесного фонда в целях обеспечения их потребностей в древесине и других лесных ресурсах, возможность продления действия и условий этих договоров при проведении их переоформления в соответствии с новым Лесным кодексом РФ. Это фактически обязывает заключить новые договоры использования лесных участков уже на возмездной основе.

Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что в положениях нового Лесного кодекса РФ, федеральный законодатель отказался от применения льготных условий лесопользования как одной из форм поддержки сельскохозяйственных организаций. Отказ от применения льготного порядка лесопользования в отношении сельскохозяйственных организаций должен оцениваться с точки зрения принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм. Подобное правовое регулирование, по мнению Конституционного Суда РФ, учитывает принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который нашел свое выражение: во-первых, в двухлетнем переходном периоде для сельскохозяйственных организаций в рамках которого, они могли адаптироваться к новым условиям правового регулирования; во-вторых, законодатель установил для них иные механизмы государственной поддержки в рамках общей государственной политики, направленной на развитие сельского хозяйства (Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ).

Представляется, что принцип пропорциональности может быть применен при определении объема государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей и судебной оценке соразмерности (пропорциональности) огра-

ничений возможностей сельскохозяйственных товаропроизводителей для получения мер государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства.

Принцип защиты законных ожиданий, взаимосвязан с принципами юридического равенства и законности и формирует практику органов публичной администрации, при которой сельскохозяйственные товаропроизводители вправе рассчитывать на отношение к ним, которое сформировалось в связи с предоставлением государственной поддержки ранее.

Анализ практики арбитражных судов связанной с предоставлением органами публичной администрации мер финансовой поддержки в сфере сельского хозяйства позволяет классифицировать споры на 4 группы в зависимости предмета и сторон спора.

1. Споры о признании незаконными решений уполномоченных органов об отказе в предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям. Заявителями по данной категории дел выступают сельскохозяйственные товаропроизводители.

2. Споры, связанные с требованиями о взыскании (возврате) суммы субсидии или гранта с сельскохозяйственного товаропроизводителя. Они могут быть связаны с неправомерным получением субсидии или излишне уплаченной субсидией, либо с нецелевым использованием предоставленных бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителем или нарушением условий соглашений о предоставлении мер финансовой поддержки невластными субъектами. Такие споры инициируются исполнительными органами государственной власти субъектов РФ или исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления.

В этих спорах публичные субъекты обращались с исковыми заявлениями о взыскании (возврате) сумм субсидий или грантов. В таких соглашениях закрепляются условия о применении гражданско-правовой ответственности в случае нарушения сельскохозяйственными товаропроизводителями их условий. Они выражаются в виде взыскания неустойки.

Например, арбитражным судом было рассмотрено дело по исковому заявлению министерства агропромышленного ком-

плекса и продовольствия Свердловской области о возврате излишне полученной субсидии и неустойки. Министерство вменило ООО нарушение условий соглашения об условиях и порядке использования субсидий на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства. В приложении закреплялись показатели результативности сельскохозяйственной компании, но сельскохозяйственный товаропроизводитель засеял меньшую площадь. Арбитражный суд посчитал, что министерству удалось доказать факт нарушения, он удовлетворил требования истца [10]. Это типичная аргументация для подобных дел, но имеется и иная практика.

Часто суды отказывают в удовлетворении требований уполномоченных органов о взыскании с сельскохозяйственных товаропроизводителей сумм, предоставленной им финансовой поддержки. Суды обращают внимание на недоказанность уполномоченными органами обстоятельств, на которые они ссылаются. Суды указывают на следующее:

1) не предоставление доказательств нецелевого использования сельскохозяйственными товаропроизводителями мер финансовой поддержки [11], или отсутствие доказательств, подтверждающих предоставление субсидий с нарушением порядка их предоставления [12];

2) не предоставление доказательств, подтверждающих отсутствие у субъекта статуса сельскохозяйственного товаропроизводителя на момент получения мер финансовой поддержки [13].

В некоторых делах суды, руководствуясь п. 3 ст. 1, ст. 10 Гражданского кодекса РФ, квалифицируют действия сельскохозяйственных товаропроизводителей как злоупотребление правом. Они указывают, что предприниматели знают об обязательствах, но, получив средства, используют их по своему усмотрению.

Например, между Управлением сельского хозяйства Тамбовской области и индивидуальным предпринимателем было заключено соглашение, по условиям которого сельскохозяйственному товаропроизводителю предоставлялся грант. Его цель: создание и развитие семейной животноводческой

фермы. Предприниматель должен был использовать денежные средства для реализации проекта по развитию своего крестьянского (фермерского) хозяйства в соответствии с целями, условиями и в порядке, установленными соглашением. Он нарушил условия предоставления гранта, что обнаружилось в ходе проверки.

Арбитражный суд удовлетворил иски о взыскании суммы гранта и процентов за пользование чужими денежными средствами, квалифицировал действия главы крестьянского (фермерского) хозяйства в качестве злоупотребления правом. По мнению суда, «совокупность представленных в материалы дела доказательств свидетельствует о том, что ответчик, обращаясь к истцу за получением гранта, зная об обязательстве реализовать полученный грант исключительно в соответствии с Планом расходов (Приложение № 1 к Соглашению), фактически не имел намерения расходовать средства гранта по целевому назначению, что является злоупотреблением им своим правом» [14].

3. Споры о взыскании суммы субсидии или гранта, или о взыскании невыплаченной части субсидии либо о признании незаконным бездействия уполномоченного органа, выразившегося в не предоставлении или неперечислении субсидии сельскохозяйственному товаропроизводителю [15].

4. Споры о признании недействительным соглашения о предоставлении гранта начинающим фермерам, об обязывании возвратить денежные средства в федеральный бюджет. По данной категории споров обращения в арбитражные суды инициировались прокурорами [16, 17]. Соглашения о предоставлении мер финансовой поддержки, которые были заключены с нарушениями условий и порядка их предоставления, признаются недействительными и к ним применяются последствия недействительности (ничтожности) сделок, предусмотренные Гражданским кодексом РФ.

Стоит отметить, что правовая природа договоров (соглашений) о предоставлении мер финансовой поддержки, заключаемых между сельскохозяйственными товаропроизводителями и уполномоченными органами публичной администрации четко не определена в законодательстве. Правовой режим

данных соглашений определяется нормами бюджетного законодательства, подзаконными правовыми актами, определяющими порядок и условия предоставления мер финансовой поддержки. Однако в положениях бюджетного законодательства не определены требования к содержанию и существенным условиям таких договоров (соглашений). К данным договорам (соглашениям) применяются также общие положения Гражданского кодекса РФ (регламентирующие общие положения об обязательствах, недействительности сделок, ответственность за нарушение обязательств).

Использование такого механизма правового регулирования данных договоров (соглашений) не во всех случаях позволяет учитывать публичный интерес. Если частный интерес в данном случае выражается в необходимости получения денежных средств для развития бизнеса, то публичный интерес связан с определенными в Федеральном законе от 29.12.2006 № 264-ФЗ целями государственной аграрной политики.

Споры, связанные с ненадлежащим исполнением условий договоров (соглашений) о предоставлении мер финансовой поддержки сельскохозяйственными товаропроизводителями, рассматриваются по общим правилам искового производства, установленным АПК РФ. Стороны спора имеют равный правовой статус, каждая доказывает те обстоятельства, на которые ссылается. Публичный интерес в данной категории дел оценивается по правилам, установленным для защиты частного интереса. Поэтому обеспечить его реализацию в полном объеме в таких условиях не всегда возможно.

Важное значение также имеют пределы применения норм гражданского законодательства к соглашениям о предоставлении мер финансовой поддержки. Это можно продемонстрировать на примере взыскания процентов за пользование чужими денежными средствами на основании ст. 395 ГК РФ. В данном вопросе отсутствует единообразная практика. Суды придерживаются двух диаметрально противоположенных позиций.

Первый подход схематично можно предоставить следующим образом. Арбитражные суды ссылаются на нормы бюд-

жетного права и п. 3 ст. 2 ГК РФ. Они отдают предпочтение нормам финансового права, устанавливают публичную природу спорных правоотношений и исключают возможность применения норм гражданского права. В итоге приходят к выводу о невозможности взыскания с сельскохозяйственного товаропроизводителя процентов за пользование чужими денежными средствами по ст. 395 ГК РФ [18, 19].

В рамках второго подхода арбитражные суды делают прямо противоположные выводы. Они ссылаются на нормы гражданского законодательства, признают гражданско-правовую природу отношений и взыскивают проценты за пользование чужими денежными средствами [14]. Подобный подход к определению правовой природы договоров (соглашений) о предоставлении финансовой поддержки с применением норм гражданского права не в полной мере учитывает специфику возникающих правоотношений.

Договоры (соглашения) о предоставлении финансовой поддержки невластным субъектам в большей степени соответствуют конструкции административных договоров, и содержат в себе все признаки, которые выделяются в науке административного права [20]. Их существование объясняется публичной целью, с которой они совершаются. Споры из таких договоров должны рассматриваться по правилам административного судопроизводства (споров из публичных правоотношений), а значит они в большей мере, чем гражданские договоры, предназначены для обеспечения должного баланса частных и публичных интересов.

Таким образом, в действующем законодательстве закрепляется сложная многоуровневая регулятивная модель предоставления мер государственной и муниципальной поддержки в сфере сельского хозяйства, значительная роль в регламентации общественных отношений в данной сфере занимает подзаконное регулирование. В нормах Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ не закреплены важнейшие принципы административных процедур, а сами административные процедуры закрепляются фрагментарно. Исследование практики арбитражных судов связанной с предоставлением органами публичной администрации мер финансовой поддержки

в сфере сельского хозяйства позволяет классифицировать все споры на 4 группы в зависимости предмета и сторон спора.

Литература

1. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.
2. О развитии сельского хозяйства: федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ // Рос. газ. 2007. 11 янв.
3. Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1492 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 39. Ст. 6069.
4. Решение Оренбургского УФАС России от 27 февраля 2017 г. по делу № 06-05-01/2016 // Официальный сайт ФАС. Раздел «База решений и правовых актов».
5. Решение Красноярского УФАС России от 14 декабря 2018 г. по делу № 74-15-18 // Официальный сайт ФАС. Раздел «База решений и правовых актов».
6. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 18 мая 2017 г. по делу № 34-АПГ17-1 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1549360 (дата обращения: 10.05.2021).
7. Зоммерманн Карл-Петер Принципы административного права // Дайджест публичного права. 2016. Вып. 5. № 1. С. 67–68.
8. Шерстобоев О. Н. Защита законных ожиданий — основополагающий принцип административного права // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 21–26.
9. Определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Аятское» на нарушение конституционных прав и свобод частями 1 и 2 статьи 4 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2010. № 4.
10. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 2 апреля 2017 г. по делу № А60-4966/2017 // Мой арбитр. Раздел «Картотека дел».
11. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 13 апреля 2016 г. по делу № А32-4027/2016 // Мой арбитр. Раздел «Картотека дел».
12. Решение Арбитражного суда Республики Калмыкия от 25 марта 2014 г. по делу № А22-3297/2013 // Мой арбитр. Раздел «Картотека дел».

13. Решение Арбитражного суда Челябинской области от 7 декабря 2011 г. по делу № А76-14267/2011 // Мой арбитр. Раздел «Картотека дел».
14. Решение Арбитражного суда Тамбовской области от 14 февраля 2018 г. по делу № А64-7500/2017 // Мой арбитр. Раздел «Картотека дел».
15. Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 24 января 2013 г. по делу № А63-15951/2012 // Мой арбитр. Раздел «Картотека дел».
16. Решение Арбитражного суда Кабардино-Балкарской Республики от 31 мая 2016 г. по делу № А20-4754/2015 // Мой арбитр. Раздел «Картотека дел».
17. Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 июля 2015 г. № 15АП-1549/2015 по делу № А20-3891/2014 // Мой арбитр. Раздел «Картотека дел».
18. Решение Арбитражного Краснодарского края от 27 мая 2015 г. по делу № А32-2607/2015 // Мой арбитр. Раздел «Картотека дел».
19. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 сентября 2014 г. № 15АП-14253/2014 по делу № А32-54/2014 // Мой арбитр. Раздел «Картотека дел».
20. Старилов Ю. Н., Давыдов К. В. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 4–9.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т. С. Черепанова

ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России
преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин
tata.nk@yandex.ru

Аннотация. В данной статье проведен анализ конституционных основ реализации национальных проектов в Российской Федерации. Предпринята попытка оценить достижение национальных целей посредством поиска критериев оценивания условий достойной жизни в социальном государстве. Автор анализирует национальные и международные нормативные правовые акты в поисках дефиниции «достойный уровень жизни», «достойное существование», «условия достойной жизни», «качество жизни». Описывается громоздкость структуры стратегического планирования по достижению национальных целей развития страны.

Ключевые слова: Конституция, национальные проекты, качество жизни, условия достойной жизни, инновационный капитал.

Abstract. This article analyzes the constitutional framework for the implementation of national projects in the Russian Federation. An attempt is made to assess the achievement of national goals by assessing the improvement of the quality of life of citizens in Russia. The author analyzes national and international normative legal acts in search of the definition of “a decent standard of living”, “a decent existence”, “conditions for a decent life”, “quality of life”. It describes the cumbersome structure of strategic planning to achieve the national development goals of the country.

Key words: Constitution, national projects, quality of life, decent living conditions, innovation capital.

Полномочиями по установлению основ федеральной политики и федеральных программ находятся в ведении Российской Федерации Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ [1] и федеральными законами определяет основные направления внутренней политики государства. Россия является социальным государством, что в свою очередь отражает цели государственной политики создать условия для формирования качественных социально-экономических показателей состояния общества, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. С начала XXI в. в России стратегическое планирование приняло форму концепций и программ. Уже в 2002 г. первая федеральная целевая программа будет отражать механизм комплексного решения стратегических задач страны. Затем в 2005 г. появиться новая форма стратегического планирования — приоритетные национальные проекты [8]. Причиной создания приоритетных направлений национального развития послужат результаты Всероссийской переписи населения 2002 г., которые определяют значительное изменение социально-экономического положения России при переходе от плановой к рыночной экономике. С помощью новых форм стратегического планирования необходимо аккумулировать бюджетные средства и административный ресурс для достижения высоких показателей национального развития страны по главным социально-экономическим направлениям.

Президент РФ определяет национальные цели развития страны поручая Правительству РФ обеспечить их достижение. С 1 января 2006 г. в России началась реализация четырех национальных проектов:

- Здоровье,
- Доступное и комфортное жилье — гражданам России,
- Образование
- Развитие агропромышленного комплекса (АПК) [8].

Именно эти сферы затрагивают каждого человека, определяют качество жизни и формируют «человеческий капитал» — образованную и здоровую нацию [15].

В 2010 г. Правительство РФ утвердило новые документы государственного стратегического планирования — государственные программы, которые с 2018 г. тоже перейдут на проектное управление.

С этого момента в стране определяются 11 направлений стратегического развития страны до 2025 г.

Таким образом, комплексная система достижения национальных целей развития РФ имеет достаточно сложную структуру: национальные проекты могут исполняться посредством реализации государственных программ, но при этом одна государственная программа способна реализовать несколько национальных проектов. В иерархию элементов системы входят федеральные проекты, являющиеся структурным звеном государственных программ. Сложное и громоздкое проектное управление может иметь результативные показатели при наличии всестороннего нормативно-правового регулирования.

Юридическое понятие «национальный проект» отсутствует в понятийной базе теории государства и права, следовательно, остаются не исследованными вопросы его функционального назначения, структуры, механизма реализации. Понятие «качество жизни» тоже находится на стадии изучения и научной разработки, предлагаются теории А. Тойнби, Д. Белла. Конституция РФ тоже не содержит таких понятий. Согласимся с мнением

Н. С. Кутузовой, что национальный проект имеет прогнозное юридическое содержание правил поведения различных субъектов правоотношений в задачи которых входят обязан-

ности достичь определенных цифровых показателей качества жизни [10]. Очевидно, именно эти показатели и отражают уровень улучшения качества жизни населения. Е. В. Фахрутдинова считает, что качество жизни как правовое явление — это реализация права на достойную жизнь и свободное развитие человека. В ее работе проводится исследование показателей таких категорий как «качество жизни», «уровень жизни» и представляется индекс развития человека, установленный Программой развития ООН с 1990 г. как их частичный аналог. По мнению О. Н. Горбуновой индекс человеческого развития был создан для оценки уровня развития государства, людей и их возможностей посредством композитивного показателя, который измеряет прогресс в трех основных составляющих — здоровье, знания, доходы [7].

С точки зрения положений Конституции РФ для нашей страны более точным станет понятие «условия достойной жизни». В соответствии с Указом Президента РФ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [3] скорректирован относительно Указа Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [2] ряд целевых показателей, характеризующих достижения национальных целей развития РФ. Проанализируем итоги реализации нескольких из них. Важно отметить, что долгосрочные ориентиры по реализации национального развития остались неизменными, но были актуализированы с учетом негативных последствий пандемии коронавируса и кризисом в глобальной экономике.

Так, например ожидавшееся повышение средней продолжительности жизни до уровня 80 лет к 2030 г., заявленное в Указе № 204, в Указе № 474, скорректировано до 78 лет к 2030 г., что представляется более реалистичным на фоне пандемии, которая помимо прямых демографических потерь, привела к дополнительной нагрузке на систему здравоохранения и ухудшению доступности медицинских услуг в целом. Подобный переход в свое время занял в Японии 15 лет, во Франции — 22 года, в США — 31 год. Тенденции смертности

в России не таковы, чтобы можно было ожидать рекордно быстрого роста ожидаемой продолжительности жизни.

Теперь динамика численности населения Российской Федерации будет оцениваться не только по показателю, характеризующему воспроизводство населения (естественному приросту населения), но и с учетом миграционного прироста. При этом естественная убыль населения продолжает увеличиваться с 2016 г.: с 2,3 тыс. человек в 2016 году до 316,2 тыс. человек в 2019 году.

По оценке Росстата, численность постоянного населения Российской Федерации на 1 июня 2020 г. составила 146,6 млн человек, и с начала года сократилась на 182,9 тыс. человек. В первые 5 месяцев 2020 г. сохранились негативные тенденции в демографии. С начала года численность населения сократилась, естественная убыль населения продолжила увеличиваться и составила — 221,3 тыс. человек. В основном на показатель повлияла отрицательная динамика рождаемости. В целом по стране число умерших превысило число родившихся в 1,4 раза (в январе–мае 2019 г. — в 1,3 раза). Миграционный прирост на 17,4 % компенсировал естественную убыль населения [14].

Включение показателя роста доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, является продолжением взятого курса еще с 2008 г. Аналогичный показатель был предусмотрен Стратегией развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 г. и Указом № 204 как задачи национального проекта «Демография» («увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом до 55 %» к 2024 г.). За этот период доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, увеличилась с 15,9 % в 2008 г. до 42,3 % в 2019 г. Учитывая беспрецедентно высокое значение целевого показателя до 70 % (каждые двое из трех граждан должны систематически заниматься физической культурой и спортом), несомненно, потребуется корректировка национального проекта «Демография» и входящего в него федерального проекта «Спорт — норма жизни». Также требуется корректировка методики расчета показателя,

в которой с одной стороны не исключает двойного учета граждан, занимающихся в нескольких спортивных организациях (секциях), а с другой — не используются данные о гражданах, занимающихся физической культурой и спортом самостоятельно [14].

По данным Росстата, в первом квартале 2020 г. численность населения с доходами ниже прожиточного минимума в целом по Российской Федерации составила 18,6 млн человек, или 12,6 % от общей численности населения и по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. снизилась на 2,3 млн человек. Вместе с тем, по сравнению с 2019 г. уровень бедности увеличился на 0,3 % и риски увеличения в связи с ухудшением социально-экономического положения вследствие коронавирусной инфекции и началом влияния ее последствий сохраняются [14].

Так, по оценке Росстата, реальные денежные доходы уже во втором квартале 2020 г. по сравнению с со вторым кварталом 2019 г. снизились на 7,7 %, и в первом полугодии 2020 г. по сравнению с первым полугодием 2019 г. снизились на 3,1 %. Снижение реально располагаемых денежных доходов населения составило соответственно 8,0 % и 3,7 %. В июне продолжился рост показателя «уровень безработицы». Если в апреле этого года уровень безработицы составил 5,8 %, в мае — 6,1 %, то в июне он возрос до 6,2 %. По оперативным данным Роструда по состоянию на 27 июля 2020 г. численность безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, составила 3,2 млн. человек (на 1 июля — около 2,8 млн человек, на 9 июля — 2,9 млн человек, на 17 июля — 3,0 млн человек, на 21 июля — 3,1 млн человек). Исходя из динамики показателя «численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума» достижение планового значения 6,45 % по сравнению с показателем 2017 г. в 12,9 % перенесено с 2024 г. на 2030 г. [14].

Установленные Указом № 474 целевые показатели по национальной цели «Возможности для самореализации и развития талантов» являются в большей степени приоритизацией и уточнением целей или отдельных показателей федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов «Обра-

зование», «Наука» и «Культура». В сфере науки: обеспечение присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования Указом № 204 Правительству Российской Федерации было поручено при разработке национального проекта в сфере науки исходить из того, что в 2024 г. необходимо обеспечить присутствие Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития. Данная цель стала основной для национального проекта «Наука» и раскрывалась тремя дополнительными показателями:

- место Российской Федерации по удельному весу в общем числе статей в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития, в изданиях, индексируемых в международных базах данных;
- место Российской Федерации по удельному весу в общем числе заявок на получение патента на изобретение, поданных в мире по областям, определяемым приоритетами научно-технологического развития;
- место Российской Федерации по численности исследователей в эквиваленте полной занятости среди ведущих стран мира (по данным Организации экономического сотрудничества и развития).

Таким образом цель Указа № 474 скорректирована и является более амбициозной, что безусловно, потребует значительного пересмотра национального проекта, его целей, задач и состава мероприятий.

И.С. Салихова в своей работе защитила экономические положения о том, что достойная жизнь человека — это форма его жизни и деятельности, адекватная требованиям формирования инновационного человеческого капитала, а также императивам инновационного развития современной экономики. В свою очередь уровень инновационного развития экономики является непосредственным следствием формирования инновационного человеческого капитала. Инновационный капитал — это система знаний и способностей, предполагае-

мая для использования при создании других инновационных знаний и продуктов [13, с. 7]. Таким образом, можно сделать вывод, что достойная жизнь человека начинает измеряться определенными рамками требованиями, императивами для успешного формирования и реализации инновационной экономики в современных условиях развития государств. В свою очередь экономика нашей страны своего рода лакмусовая бумажка, сигнализирующая о достойном или недостойном уровне жизни граждан РФ.

Проанализировав международные нормативные правовые акты такие как Всеобщая декларация прав человека (1948), Пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966) делаем вывод, что «достойная жизнь» обеспечивается государством при создании условий когда каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам [9]. Безусловно граждане РФ в полной мере обеспечены правом на достойную жизнь в соответствии с положениями Конституции РФ и органы государственной власти в полной мере реализуют принцип социального государства, но ни один нормативно-правовой акт прямо не устанавливает исчерпывающий перечень критериев, характеризующих верхний и нижний уровень государственного социального обеспечения. Таким образом, в качестве проблем реализации национальных целей развития Российской Федерации выделим следующее:

- отсутствие официальных дефиниций «достойный уровень жизни», «условия достойной жизни», «право на достойное существование» в законодательстве РФ;
- громоздкость системы организации и управления национальными проектами;
- методика расчета показателя достижения национальной цели не содержит исчерпывающего перечня критериев, позволяющих оценить уровень государственного социального

обеспечения, что в свою очередь сводит отчеты о выполнении национальных проектов к констатации фактов повышения или снижения цифровых, значений, заложенных в прогнозе.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
2. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
3. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
4. Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 10.07.2020) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
5. Методические указания по разработке национальных проектов (программ) (утв. Правительством РФ 04.06.2018 № 4072п-П6).
6. Методические указания по разработке национальных проектов (программ) утверждены президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 14 октября 2019 г. № 12).
7. Горбунова О. Н. Индекс человеческого развития: изменение методики. Индекс России в мире и среди стран постсоветского пространства // Социально-экономические явления и процессы. 2012. № 11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/indeks-chelovecheskogo-razvitiya-izmenenie-metodiki-indeks-rossii-v-mire-i-sredi-stran-postsovetskogo-prostranstva> (дата обращения: 08.05.2021).
8. История нацпроектов в России — Биографии и справки — ТАСС. URL: <https://tass.ru/info/6101471> (дата обращения: 08.05.2021).
9. Куклина В. Е. Понятие достойного уровня жизни (правовой аспект) // Молодой ученый. 2016. № 6.6 (110.6). С. 76–78. URL: <https://moluch.ru/archive/110/27478/> (дата обращения: 08.05.2021).
10. Кутузова Н. С. Сущность и правовые аспекты национального проекта // Вестн. ЮУрГУ. Сер.: Право. 2021. № 1.
11. Николаенко И. Н. Социально-правовое государство и право человека на достойное существование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Рос. гос. социал. ун-т, 2008. 23 с.
12. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года // Рос. газ. URL: <https://rg.ru/2004/03/31/perepis-dok.html> (дата обращения: 08.05.2021).
13. Салихова И. С. Достойная жизнь человека как основа инновационного развития производства: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М.: Рос. науч.-техн. центр информации по стандартизации, метрологии и оценке соответствия, 2010. 25 с.

14. Сайт Счетной палаты РФ «Дайджест мониторинга национальных целей. Июль 2020» Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/statements/9645> (дата обращения 02.05.2021).
15. Фахрутдинова Е. В. Приоритетные национальные проекты в Российской Федерации: диалектика развития // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2009. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prioritetnye-natsionalnye-proekty-v-rossiyskoy-federatsii-dialektika-razvitiya> (дата обращения: 02.05.2021).

RIGHT TO EDUCATION: NEW CONDITIONS FOR IMPLEMENTATION

B. Zh. Aitimov

Zhetysu University named after I. Zhansugurov
Head of the Department of Criminal Legal Disciplines,
Doctor of Philosophy (PhD),
Taldykorgan, Kazakhstan
bola_30081978@mail.ru

Abstract. The article examines the right to education, the implementation of which requires new approaches and new decisions on the part of the state. The global pandemic has revealed that states are not ready to switch to distance learning. With the transition to distance learning, it became clear that the concept of the “right to education” is already understood differently, and therefore this right needs to be considered more broadly than we imagined in the traditional learning format. The objectives of the study are to define the concept of “the right to education” in accordance with the legislation of the Republic of Kazakhstan, a theoretical analysis of the present situation and the further development of the education system, its legislative development. When writing a scientific article, sociological methods were used, such as observation, survey of students. This helped to learn more deeply the legal nature of the “right to education”, to learn from the inside what problems exist in the implementation of this right and propose ways to improve it. The authors, examining the current state and ways of improving the education system in Kazakhstan, classified the right to education by type and was able to propose measures to improve learning in a distance format.

Key words: the right to education, a pandemic, digitalization, distance education technologies, the Internet, the right of access, student-centered learning, the health of students.

Introduction

According to article 30 of the Constitution of the Republic of Kazakhstan, citizens (note that only citizens!) Are guaranteed free secondary education, and it is compulsory [1]. Looking at the compulsory secondary education, it seems that the guarantee of free secondary education applies to everyone, both citizens of the Republic of Kazakhstan, and citizens of other states and stateless persons. But this is not the question of our article.

In connection with the spread of a new coronavirus infection (COVID-19), the World Health Organization declared a pandemic in 2020. This affected not only the economy, the health of our citizens also made huge changes in the education process, including changing and expanding the scope of the human right to education. All educational organizations in the world, including Kazakhstan, were forced to switch to a remote mode of work, apply e-learning and distance education technologies to continue learning and maintain the continuity of the educational process. The issue of methodological support of education, the organization of close interaction of the teacher (lecturer) with the student has become especially relevant with the urgent transition to distance learning.

How is the right to education realized in the context of a complicated sanitary and epidemiological situation? What are the implications of this on the possibility of realizing the right to education in schools, colleges and universities? What changes due to this situation are being made to the relevant regulatory legal acts? To what extent is the right to education actually being realized in our country?

Methods and materials

When writing a scientific article, general scientific methods were used, such as analysis, synthesis, generalization in the study of the accessibility of the right to education when switching to a distance learning format, methods of empirical research when comparing the traditional format of education with distance learning. Also a sociological method, such as observing distance teaching, polling the opinions of recipients of educational services.

Results

First of all, I would like to touch upon the very term of the word “Education”. What it is? What does it matter? What functions does it perform?

In accordance with article 1, paragraph 9-1 of the Law “On Education” of the Republic of Kazakhstan, education is a continuous process of upbringing and training, carried out for the purpose of moral, intellectual, cultural, physical development and the formation of professional competence [2]. Human education is implemented in preschool organizations, organizations of secondary, secondary specialized, higher and postgraduate education, as well as in organizations of additional education. In addition to education in special bodies, there is also self-education, in which a person realizes the right to self-education by visiting self-education portals, sites, social networks (for example, youtube.com, instagram.com, etc.), technical training programs (for example, driving a car), massive online courses, etc.

The right to education as one of the human rights, which refers to the “social” human rights, is approved in Article 30 of the Constitution of the Republic of Kazakhstan. Also, the human right to education is considered as one of the fundamental rights in such international documents as the Universal Declaration of Human Rights adopted by the UN General Assembly on December 10, 1948 [3], the International Covenant on Economic, Social and Cultural Human Rights [4], the Convention on the Rights child [5], etc. Which impose some obligations on our state to realize the right to education of every person.

The compulsory level of secondary education is established by each state. Although the human right to education is affirmed in Article 26 of the Universal Declaration of Human Rights, which states that “everyone has the right to education. Education should be free, at least for primary and general education. Primary education should be compulsory”. The Republic of Kazakhstan, not only adheres to the norms established by the Universal Declaration, but also the Constitution of the Republic of Kazakhstan establishes that in our country secondary education is compulsory, which implies the teaching of 9 grades. Getting

a general education, i. e. the completion of 11 classes is free. Our state, in order to implement the principle of “stimulating human education and the development of giftedness” specified in the Law of the Republic of Kazakhstan “On Education”, also for the fullest development of the potential of especially gifted children develops special programs that are implemented in special schools for gifted children, Nazarbayev Intellectual Schools [2].

Also, the Universal Declaration says about the availability of technical, vocational and higher education. In accordance with this, in our country, on the basis of secondary and general education, there is an opportunity to receive secondary specialized (vocational) or higher education. For admission to universities, graduates of people who have received a general secondary education (11 classes) pass entrance exams in the format of a unified national test. To obtain higher education on the basis of grant funding, applicants apply for a competition and win grants on a competitive basis or study on a paid basis. Getting a second higher education is carried out only on a paid basis.

A person with a higher education has the right to acquire postgraduate education by enrolling in a magistracy (scientific and pedagogical or specialized direction), residency and doctoral studies. On a competitive basis, you can enter and study in leading foreign organizations, place a scholarship holder of the international scholarship “Bolashak”.

Why does a person need education? The need for education for a person is determined in a favorable fit into the dominant mode of society, to be on the same wavelength with him, to successfully adapt and engage in useful activities and develop. People communicate, thanks to a similar worldview, mentality and consciousness, they find a common language. And education plays an important role in this part. To live, you need to be able to understand everything that is happening around, and for this you need the ability to think and understand, you need a certain breadth of horizons, a certain height of development. An educated person can always integrate into any society in a diplomatic and loyal way.

I would like to note that education is a process and product of the formation of human conscious development, that is,

mind, intellect, character and even physical abilities of a person. Thanks to the emergence of the phenomenon of education and its development, culture was born — the experience of human society, which does not disappear, but continues to live even after the death of an individual, being transmitted from person to person. And this is the continuity of generations. Thus, education is not only the need to have documents of any kind of education, but the transfer of cultural knowledge, which is carried out through kindergartens, schools, colleges and universities.

At the moment, according to statistics in 2019, the number of people with higher education in Kazakhstan is about 30 %, and another 44 % have secondary vocational education. Among the CIS countries, our country ranks third after Russia — 56 % and Ukraine — 32 %, and if we compare this figure with developed countries, then we are still lagging behind. For example: Canada has more than 57 %, Japan more than 50 %, Israel 49 %, USA 46 %, etc. people have higher education [6].

In the developed countries of the world, a large number of the population is professionally educated, this is the trend in the XXI century. And our society needs to strive to be educated as much as possible.

The Republic of Kazakhstan is trying to fulfill all the obligations that are approved in the International legal documents, but of course, in situations with a pandemic, it wants the best. Because one of the main principles of state policy in the field of education is the priority of the development of the education system.

Discussion

Despite all the efforts of our state, there are many imperfections in the organization of the education process. At the very beginning, when there was only talk about the transfer of the education system to digital technologies, it was clear that the organization of traditional lessons in a distance format should be carried out in other ways than in the traditional format. And as time went on, the urgency of transferring the entire educational process to a new format, while maintaining the number of classroom hours and the planned workload of teachers (lecturers) at the beginning

of the academic year, required decisions. And in fact it turned out differently, while many so-called achievements of our educational system did not take into account the main thing, the rights of the recipient of educational services.

Classes in schools are conducted using what's up, online. mektep.kz, daryn.online, ZOOM programs. At the same time, conducting a lesson by creating a group in what's up deprived students of such rights as the right to accessibility of visual and auditory communication with the teacher, the right to be heard, the right to be personally oriented, etc. Despite the fact that visually unaware of the presence and help of the teacher, the students passed the summative assessment for sections (SAS) and the system of criteria-based assessment of knowledge (SCBAK) in the form of test tasks, tests, essays, etc. This completely contradicted such principles as "equality of the rights of all to receive quality education", "accessibility of education at all levels for the population, taking into account the intellectual development, psychophysical and individual characteristics of each person" approved in the Law of the Republic of Kazakhstan "On Education". Since conducting classes through the above programs and social networks does not always take into account the peculiarities of each student (student). For example, if the student is physically disabled or with special needs, underdeveloped, etc. then in this case, his interests and rights were not taken into account.

Universities and colleges conducted classes in the format of webinars, while using the programs ZOOM, Moodle, Google Meet, Teams, etc. Webinars are conducted with the same consideration as in the traditional form, two academic hours of lectures are equivalent to two hours of a webinar (astronomical 1 hour 40 minutes). This system is not effective because these are completely different forms of conducting classes. In lectures in a traditional format, the lecturer can control and direct the attention of students, while adjusting and adjusting the content of the lecture depending on the circumstances (timing, fatigue, etc.). Lecturing without stopping without direct contact with the audience puts a strain on the teacher's ligaments and will not allow receiving feedback from students. Students' attention dissipates within 15–20 minutes, as evidenced by our survey among students. Almost 90 % of them

answered that after 15–20 minutes it is difficult to concentrate on the topic of the lecture due to the lack of real emotional contacts with the teacher. Constantly look at the screen, the light of which shines on the eyes and they get tired and listening to the lecturer does not allow to accept all the materials on this or that topic in full size. In universities and colleges, the situation with access to information resources, to educational, educational and methodological materials was simpler. Many universities and colleges in their websites gave access through electronic journals of students, electronic libraries, uploaded lecture materials, video lectures and materials of practical lessons, SWS. As you can see, students are also not provided with the rights of visual (emotional) communication with the teacher, to be heard, student-oriented learning.

Also, the right to education presupposes not only the educational process, but also access to cultural, educational, scientific events of the school, university, college and society as well. This is approved both in international legal acts and in national legislation. Article 26, paragraph 2, of the Universal Declaration of Human Rights states that education should be directed towards the full development of the individual and the increase of respect for the rights of others. Also, the Law of the Republic of Kazakhstan “On Education” contains the principle of “unity of teaching and upbringing”. In the very concepts of “education” given in the law, it is clear that we must be the first to give a person an upbringing, and then teach. As the great sage Al-Farabi said, “Education given without morality and upbringing is the worst enemy of humanity” [7]. And we must not ignore this moment and must admit that, at the time of the quarantine measures, cultural rights were limited, which must be directly implemented in the learning process. These are such rights as the right to access cultural values, the right to use the material and technical base of cultural institutions, the right to use the achievement of scientific and technological progress in the learning process, the right to engage in physical culture, the right to participate in cultural life, the right to use native language and culture, freedom of creativity, etc.

And all this despite the fact that if you have access to the Internet. If the network can say about the lack of implementation of the above rights to education.

Conclusion

With the transition to the distance format, the rights to education of a person have expanded since there are many obstacles for a person to receive educational services. The right to education as an initial human right was conditionally divided into the following: the right of access to educational resources; the right to take tests remotely; the right of visual (emotional) communication (contact) with a teacher (teacher), the right to consultation (assistance), the right to be heard, the right to personality-oriented learning.

Note that despite all the fulfillment of obligations by signing the UN convention, the quality of education in our country is still lame, despite 99.8 % of literate people in Kazakhstan, in our country they forget to take into account the most important indicator, this is the quality of education.

The ministry of science and education of Kazakhstan still has a lot to do in order to keep up with the level of education of developed countries, to try to qualitatively adopt foreign experience.

From the above, we can conclude:

1) Realizing the right to education during a pandemic allows us to classify it into the following types:

- the right of access to educational, cultural, scientific resources (the right of access to educational, educational and methodological materials; the right to access to cultural values, the right to use the material and technical base of cultural institutions, the right to use the achievement of scientific and technological progress in the learning process);

- the right to remotely participate in the educational process (the right to remotely submit test papers, drop off the test within a day; drop off the place of participation in the classroom, pass test papers, etc.);

- the right of visual (emotional) communication (contact) with the teacher (teacher) (the right to personal, group consultation;

the right to accompanying help; the right to be heard; the right to personally oriented learning);

- cultural rights necessary for implementation in the learning process (the right to participate in cultural life, the right to engage in physical culture, the right to use the native language and culture, freedom of creativity, etc.).

References

1. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изм. и доп. по состоянию на 23.03.2019). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029
2. Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 г. № 319-III «Об образовании» (с изм. и доп. по состоянию на 08.01.2021). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000319_
3. Всеобщая Декларация прав человека принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/O4800000001>
4. О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах Закон Республики Казахстан от 21 ноября 2005 г. № 87. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000087_
5. Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006721
6. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Institute for Statistics // World Development Indicators database (SE. PRM.ENRR, SE.TER.ENRR).
7. Тәрбиесіз берілген білім — адамзаттың қас жауы. URL: massaget.kz/kyizdarga/psihologiya/33322/

THE ROLE OF PUBLIC CONTROL IN INCREASING THE EFFICIENCY OF GOVERNMENT BODIES IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

T. K. Makenov

the Institute of legislation and legal information
of the Republic of Kazakhstan,
the department of constitutional, administrative legislation
and public administration,
Senior researcher

Abstract. In this article, the author analyzes the theoretical issues of the impact of public control on the effectiveness of government agencies. Some

issues of correlation between the mechanisms of public councils and public control are revealed. As part of the analysis, the Concept of the draft law and the draft Law of the Republic of Kazakhstan “On Public Control” and the accompanying “On Amendments and Additions to Certain Legislative Acts of the Republic of Kazakhstan on Public Control Issues” were considered. In conclusion, the author proposes conclusions and proposals for improving public control in the Republic of Kazakhstan.

Key words: public control, state body, public council, executive power, administrative body.

State and public control have “a number of similar and distinctive features: the unity of goals and fundamental tasks, the coincidence of principles — and at the same time they differ in the method of origin, the order of creation, legal status, and the nature of powers”. So, public control is delimited from the state by the peculiarities of its functional purpose, forms of implementation, socio-legal nature, etc. In addition, the basis of public control is civil society, and the control system functions on the basis of the latter’s feedback with state bodies [3].

The main task of any democratic state is to ensure constitutional rights and freedoms of man and citizen. At the same time, the authorities cannot conscientiously and effectively fulfill their duties in the absence of feedback and control from their “employer” — society. The authorities, like any employee, need to clearly set a task, monitor the process and the results of its activities. An uncontrolled government is prone to corruption, operates irrationally and abuses instruments of coercion. Public control is just the mechanism that allows society to control power, both at the stage of adoption and at the stage of implementing decisions and evaluating the result [11].

According to D. N. Bakhrakh, in the system of social management, control is “the most important type of feedback through which the subjects of power receive information about the actual state of affairs, about the implementation of decisions” [1].

The idea of public control and audit of the state’s activities arose against the background of legal restrictions and self-restraint of the state, recognition of the predominant nature of the rights of the individual in relation to state interests.

Public control acts as a generic concept in relation to public control, state control and state audit, and public control is

measures taken by public organizations and other civil society institutions in order to identify and prevent cases of violation of the law. Ensuring public control, state control and state audit is of great importance for Russia as a rule-of-law state, since only under the condition of the functioning of these forms of activity, the state obeys the norms and fundamental principles of law [7].

Public control in the United States and Western European countries represents a fairly wide range of tools, which is built, first of all, around the principles of transparency of state power and public participation in its work. They are ensured through the adoption by the state of special regulatory legal acts on the disclosure of information, control by citizens, non-profit organizations, councils, committees under state bodies. We believe that volunteer movements, public initiatives, voting, discussions, petitions, expert reviews, and journalistic investigations also play a significant role. Sometimes elections and referendums are referred to as instruments of public control as a kind of outcome. At the same time, the very phrase “public control” is practically not used in the West [5].

In the modern legal system, the problem of creating an effective toolkit for the interaction of society with the state, its participation in the formation of state decisions on economic and socially significant issues becomes very urgent. Mechanisms of communicative relations between civil society and public authorities that are distinct from representative democracy are necessary for tandem functioning in a certain type of activity. This situation is explained by the state lack of necessary resources, which, in turn, are present in civil society, commercial activities, mass media, etc. At the same time, we note that the mobilization of the third sector meets the interests of state institutions to a lesser extent than civil society. One of the most important tools for ensuring interaction between society and the state is the system of public control exercised in relation to public authorities, the administrative apparatus and in the system of protecting human rights and freedoms [2].

The importance of the institution of public control for the democratic development of the rule of law has received conceptual comprehension in scientific publications. The modern

understanding of the implementation of public control is reflected in both foreign and domestic research papers. Thus, E. Arato and J. Cohen argue that the limited functions of the state and the intensification of the activities of civil society institutions determine public freedom and effective protection of individual rights [6].

V. G. Rumyantseva comprehensively defines the concept of the mechanism of public control, but does not disclose the content of the main elements.

According to A. V. Novikov, developed public control is a “lever” for the full functioning of the state, which “manifests itself in a complex system of checks and balances in the implementation of the principle of separation of powers, in the openness and accessibility of state bodies, in their accountability to the whole people, in their interaction with the media, institutions of civil society” [9].

Perhaps it would be relevant to discuss the understanding of public control as an activity of civil society actors aimed at identifying, checking, publicly announcing the discrepancy between the decisions and actions of state authorities and their main tasks, as well as actions that violate public interests, and interaction with authorities to eliminate identified problems and violations. With this approach, the task of public control will also be to control the elimination of the identified contradictions and inconsistencies in order to increase the efficiency of the work of public authorities, and to establish a trusting format for public-state interaction. Due to the fact that the most important and determining factor in the formation of citizens’ trust in the government is the effectiveness of its work.

It is the end result — the elimination of existing contradictions — that is a clear indicator of assessing the feasibility and validity of the very application of the mechanism of public control. In support of this thesis, we can give an example of the definition of public control in the studies of I. N. Ivanenko, who writes that “Public control is the activity, first of all, of civil society institutions and individual citizens. It is aimed at establishing the compliance of the actions of state authorities with the norms of legislation, as well as at correcting the identified deviations. Moreover, the

corrective function can be carried out through an appeal to the authorized state bodies, or to public opinion” [4].

It is the lack of a guarantee from the state of the possibility of such a corrective function as an element of feedback for the subjects of public control that does not allow, in our opinion, to successfully transfer the mechanism of public control from a *de jure* position to a *de facto* state and to increase the level of citizens’ confidence in the institutions of state power.

Thus, we can conclude that the initiatives in the field of public control coming from the authorities, “from above”, cause insufficient response in society for the active implementation and implementation of this mechanism.

The control mechanism, being an artificial system, cannot generate new stable forms of a higher order. This ability is possessed only by the self-organization mechanism, therefore, it is in it, first of all, that the development potential is laid. However, one should not underestimate the role of management: first of all, it ensures the preservation and stability of the system, including new products of self-organization [13].

To obtain a truly effective and working mechanism of public control, it is necessary that the increase in the level of openness of power be not nominal, but real. Therefore, an important task of the authorities at the current stage of development of public control is to create conditions for self-organization in the system of public-state interaction that can guarantee citizens a real feedback.

And here, first of all, the criterion of citizens’ involvement in the processes of public control over the activities of state authorities comes to the fore. Their interest will demonstrate, first of all, that the feedback took place not only due to the introduction of the mechanism of Internet communication between the authorities and society, but also due to the fact that the authorities take into account the responses of the population not only as an act, but also as a message for changes, for actions. to adjust the usual and well-established patterns of work of public authorities.

Since it is clear that each subject cannot, within the framework of this law, and the entire existing system of public-state interaction, act effectively alone, the proposed scheme of interaction is considered relevant and allows increasing the effectiveness of

public control. However, provided that all the subjects indicated in it will exercise control over the situation as a whole and over the actions of each other (including by coordinating these actions) at each stage of the process of solving the existing problem, until the result is achieved.

However, speaking about creating conditions for self-organization, one should not forget that both in relation to the external environment and in relation to the sphere of self-organization, the internal functions of the state consist of two components. The first is developmental: support, the creation of favorable conditions for growth for the new organizational forms generated by the diversity of life itself, the development of which can become an additional impetus for the development of society as a whole. The second is protective: to suppress the growth of forms dangerous for society. It's time to take a sober look at the role of civil society: not only societies of philatelists and human rights defenders, not only trade unions and unions of entrepreneurs, but also skinhead organizations, organized crime structures, etc. arise in its depths. As in the case of the external environment, the state is not required to support civil society in general, let alone elimination from self-organization processes, but a clear policy, prioritization and ranking of relations from support to opposition according to the criterion of public interest [12].

Of course, the issue of maintaining the stability and security of the state should not be sacrificed to the processes of encouraging self-organization, as happened, for example, in the 90s. Excessive excesses in both directions threaten to increase the level of tension and conflicts in society. Therefore, a possible solution is seen precisely in finding such a balance by the authorities in the development of new forms of public-state interaction, when, on the one hand, there is an understanding of the need for a real, and not a nominal structure of public control, and, based on this understanding, conditions are created for self-organization processes in society, allowing you to get an effectively operating system of public control. On the other hand, it is the adoption of decisions that make it possible to find mechanisms to protect against processes that are destabilizing and destructive for society and the state, despite the fact that such mechanisms should have

the properties of a “point” effect, so as not to upset the entire balance and negate efforts in the field of creating favorable conditions for the self-organization of society.

Based on the scientific analysis, the developer body is offered the following:

- 1) creation of working groups joint with public organizations;
- 2) the inclusion of representatives of public organizations in the advisory bodies of the executive authorities;
- 3) creation of public councils to monitor the implementation of targeted programs;
- 4) study of issues of ensuring access of public non-profit organizations to competitive procedures related to the use of budget funds, etc.

Of course, the above list does not reflect the complete list of normative legal acts governing the rights to exercise public control. However, the analysis allows us to draw the following conclusions:

- 1) the institution of public control has become an integral part of the political and legal system;
- 2) normative legal acts that form the legal field of public control reflect the autonomy of the executive authorities;
- 3) in general, public control is in the process of formation both in legal and organizational directions.

It should be noted that the legislative consolidation of the implementation of public control indicates that a mechanism for interaction between public authorities and society is being developed. In addition, this indicates the sustainable development of the system for the protection of human and civil rights and freedoms of the Republic of Kazakhstan.

Having considered the Concept and the draft Law of the Republic of Kazakhstan “On Public Control” and the accompanying “On Amendments and Additions to Certain Legislative Acts of the Republic of Kazakhstan on Public Control”, the following comments and suggestions were identified.

The Concept notes that the level and nature of the influence of public control on the effectiveness of state institutions does not yet meet the requirements of the time and standards accepted in international practice, since to a certain extent this is due to the fact that the activities of the subjects of public control have not

developed into an integral system of for the lack of a structure-forming law.

At the same time, the drafting body is recommended to provide an explanation of the concept of “structure-forming law” and how it differs from other laws.

The drafting body in the Concept of the draft law proposes to include the right of objects of public control to send substantiated responses to recommendations based on the results of public control, to apply to initiate public control to the subjects of public control, to require compliance with security measures in the implementation of public control at the object of public control and the exercise of other rights ...

We believe that this proposal requires improvement due to the complexity of perception and is proposed to be stated point by point in the following edition:

“The draft law proposes to include the following rights of objects of public control:

- 1) send substantiated responses to recommendations based on the results of public control;
- 2) apply for the initiation of public control to the subjects of public control;
- 3) require compliance with security measures during its implementation at the object of public control;
- 4) exercise other rights provided for by the laws of the Republic of Kazakhstan”.

Authority-developer in the third paragraph of page 5 of the Concept repeats the introductory word, therefore, for a laconic structure of the text, it is proposed to state the paragraph in the following edition:

“Taking this into account, appropriate amendments and additions will be made to the Law of the Republic of Kazakhstan” On Public Councils “in terms of consolidating the powers of the public council to review the results of public control, which will be sent to public councils by subjects of public control”.

The drafting body notes that the current legislation (for example, the Environmental Code, the Water Code, the Code “On Public Health and the Healthcare System”, the Criminal Executive Code, the Labor Code, the Law “On Protection of Consumer

Rights”, etc.) established the procedure conducting public control in the areas regulated by the current legislation of the Republic of Kazakhstan.

In this regard, the requirements of the Law “On Public Control” will not apply to public relations regulated by the laws of the Republic of Kazakhstan.

We believe that this provision contradicts the proposed provision of the drafting body on the structure-forming nature of the draft Law.

Based on the above, the drafting body is invited to disclose the proposed mechanism in detail.

Regarding the conceptual apparatus. The body-developer is proposed to determine the conceptual apparatus used in the regulation of social relations arising from the conduct of public control. The proposal is supported by reference to the experience of the Kyrgyz Republic (definition of the legal status of public councils in the Law of the Kyrgyz Republic “On public councils of state bodies”), the Republic of Azerbaijan (definition of public participation in the Law of the Republic of Azerbaijan “On public participation”), Ukraine (definition of the concept of public control in the Law Ukraine “On Access to Public Information”), the United States and the countries of the European Union (list of objects and subjects of public control).

Regarding the goals and principles of public control. The developer body is invited to determine the goals and principles of public control. The proposal is supported in part by reference to the experience of the United States (in the 1966 Freedom of Information Act, ensuring democratic rights and freedoms is defined as the highest goal of the activities of civil society institutions; the principle of publicity of the activities of local governments), the opinion of the European Commissioner for Human Rights Jacob Söderman (definition transparency of public control), the Russian Federation (inadmissibility of unjustified interference of subjects of public control in the activities of public authorities, as well as the presumption of the good faith of their activities).

Regarding the rights and obligations of subjects and objects of public control. The developer body is invited to determine the

rights and obligations of subjects and objects of public control. The proposal is not supported by the norm of a legislative act of a foreign state. We propose to supplement with the experience of the Russian Federation, where in Art. 10 of the Law “On the Fundamentals of Public Control in the Russian Federation” sets out a list of the rights and obligations of subjects of public control (to exercise public control in the forms provided for by this Federal Law and other federal laws; act as initiators, organizers of events carried out in the implementation of public control, and also participate in ongoing events; in accordance with the legislation of the Russian Federation, request, in accordance with the legislation of the Russian Federation, from state authorities, local authorities, state and municipal organizations, other bodies and organizations exercising, in accordance with federal laws, certain public powers, information necessary for exercising public control, for with the exception of information containing information constituting a state secret, information about personal data, and information, access to which is limited by federal laws; visit in cases and in the order to which are provided for by federal laws, laws of the constituent entities of the Russian Federation, municipal regulatory legal acts, the relevant state authorities, local authorities, state and municipal organizations, other bodies and organizations exercising certain public powers in accordance with federal laws; prepare a final document based on the results of public control and send it for consideration to state authorities, local authorities, state and municipal organizations, other bodies and organizations exercising certain public powers in accordance with federal laws, and to the media, etc.) [10].

Regarding the form of public control. The developer body is invited to determine the forms of public control. The proposal is supported by pointing to the experience of the United States (direct (direct) expression of the will of citizens and indirect (representative) through the bodies elected by citizens acting on their behalf), the Russian Federation (public hearings), foreign countries (people’s legislative initiative, public hearings, public consultations, public examination of draft laws, public inspection, journalistic investigations and the activities of public media, access of citizens to information and documents on the activities

of public authorities, participation of citizens in the work of a jury, civil veto, online petition, etc.).

In paragraph 2 of Article 3 of the draft Law, it is noted that the goals of public control are to ensure the participation of subjects of public control in the decision-making process by objects of public control.

However, the subjects of control cannot participate in the decision-making process by the objects of public control. This would mean an invasion of the competence of a certain body. The subject of control can only directly or indirectly influence the position of the objects of public control in the process and after making decisions.

Based on the above, it is proposed to exclude this provision from the draft Law.

In subparagraph 5) of paragraph 2 of Article 5 of the Draft Law, the drafting body proposes to impose an obligation on the subjects of public control to require their representatives to ensure the smooth functioning of their activities, as well as to comply with the established mode of operation of objects of public control.

We believe that this proposal has not been sufficiently disclosed by the drafting body. For example, how can representatives of public control ensure the smooth functioning of the activities of objects of public control?

In this regard, the Institute proposes the drafting body to state subparagraph 5) of paragraph 2 of Article 5 of the draft law as follows:

“5) demand from their representatives the unimpeded provision of the functioning of the activity, as well as the observance of the established mode of operation of the objects of public control”.

In subparagraph 13) of paragraph 2 of Article 5 of the draft Law, it is noted that the subjects of public control are obliged not to disseminate personal data without the consent of the subject of public control, and also not to disclose information received from the object of public control, which constitutes a secret protected by the laws of the Republic of Kazakhstan.

There is no logical structure in this proposal from the drafting authority. According to the logic of this proposal, the subject of control itself obliges itself not to disseminate data about itself.

Based on the foregoing, subparagraph 13) of paragraph 2 of Article 5 of the draft Law by the Institute, the drafting body is invited to state in the following edition:

“13) not to disseminate personal data of the subject of public control, as well as not to disclose information received from the object of public control, constituting a secret protected by the laws of the Republic of Kazakhstan”.

In subparagraph 2) of paragraph 1 of Article 6 of the Draft Law, the drafting body proposes to endow objects of public control with the right not to allow subjects of public control to carry out public hearings, public expertise, public monitoring with a visit in cases where there is no consent to exercise public control.

We believe that the wording of the above norm set forth by the drafting body will allow any object of public control to prevent the subjects of public control from carrying out their activities without reason. In this regard, the Institute proposes to state subparagraph 2) of paragraph 1 of Article 6 of the Draft Law in the following edition:

“2) not to allow subjects of public control to carry out public hearings, public expertise, public monitoring with a visit in cases where there is no consent to exercise public control, in cases provided for by the legislative acts of the Republic of Kazakhstan”.

Based on the foregoing, the analysis of the compliance of the text of the draft Law with the provisions of regulatory legal acts of higher levels and other legislative acts revealed some contradictions that require improvement.

Литература

1. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 2001. С. 608.
2. Герасимов А. В., Жигаева А. В. Гражданское общество и государство: социальные аспекты взаимодействия // Вестн. Моск. гос. гуманитарно-экономического ин-та. 2014. № 4 (20). С. 40–48.
3. Дрейслер И. С. О соотношении государственного и общественного контроля как гарантий социалистической законности // Проблемы социалистической законности на современном этапе развития Советского государства. Харьков, 1968. С. 35–37.
4. Иваненко И. Н. Общественный контроль над органами власти в РФ: актуальные проблемы и перспективы развития // Традиции и инновации в государственном управлении: ресурсы и технологии модернизации: сб. мат-лов Междунар. науч.-практ. конф. Брянск, 2011.

5. Ивашкина И. О. Развитие системы общественного контроля: проблемы и перспективы.
6. Коэн Дж. Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория / пер. с англ.; общ. ред. И. И. Мюрберг. М.: Весь Мир, 2003. 784 с.
7. Кузнецов А. С. Общественный контроль, государственный контроль, государственный аудит: к вопросу о соотношении понятий // Государственный аудит. Право. Экономика. № 3. 2012. С. 113–117.
8. Новиков А. В. Контроль в социально-политической системе российского общества. М.: Современ. экономика и право, 2005. 407 с.
9. Румянцева В. Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 11. С. 42–45.
10. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 9 июля 2014 г. (в ред. федер. законов от 03.07.2016 № 353-ФЗ; от 29.12.2017 № 455-ФЗ; от 27.12.2018 № 498-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102355867> (дата обращения: 07.06.2021).
11. Филиминов А. Общественный контроль: перспективы законодательного закрепления.
12. Шабров О. Ф. Государственное управление в России: проблемы эффективности // Социально-гуманитарные знания. 2005. № 2
13. Шабров О. Ф. Социальное разнообразие как фактор эффективной политики в современном мире // Изменения в политике и политика изменений: Стратегии, институты, акторы: тез. докл. V Всерос. конгресс политологов. Москва, 20–22 ноября 2009 г. М.: Российская ассоциация политической науки, 2009. С. 462–464.

ҒЫЛЫМИ ЛИНГВИСТИКАЛЫҚ САРАПТАМАНЫҢ ЗАҢНАМА ТИІМДІЛІГІН АРТТЫРУ ҚҰРАЛЫ РЕТІНДЕГІ КЕЙБІР ҰЙЫМДАСТЫРУШЫЛЫҚ- ҚҰҚЫҚТЫҚ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Н. М. Примашев

Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат
институты Лингвистика орталығының басшысы,
заң ғылымдарының кандидаты, доцент
primashev.n@zqai.kz

Аннотация. Нормашығармашылық қызмет пен оны сараптамалық қамтамасыз етуді жетілдіру бойынша енгізілгелі отырған құқықтық нормалар мен тетіктер жалпы заңнаманың тиімділігін арттыруға бағытталған. Бұл жерде тиімділік тек қана экономикалық категория ғана

емес, сонымен қатар құқықтық тиімділік, яғни жоғары сапалы заңнама, құқық қолдану қызметі мен жоғары құқықтық мәдениетті қалыптастыру мақсаты да болып табылады. Нормашығармашылық процестің жаңа моделі аясында ғылыми лингвистикалық сараптаманы қоса алғанда, қазіргі уақытта жүргізіліп жатқан сараптамалардың әлеуетін арттыру көзделуде. Сондықтан олардың теориялық және тәжірибелік аспектілерін талдау да күн тәртібіндегі өзекті мәселе болып қала береді.

Тірек сөздер: нормашығармашылық процесс, жаңа модель, ғылыми сараптама, ғылыми лингвистикалық сараптама, ғылыми сараптама жүргізуді құқықтық реттеу.

Кіріспе. Жақында қабылданған «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне нормашығармашылықты жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасының Заңын жүзеге асыру аясында бірқатар заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілер (бұдан әрі — НҚА) жобалары әзірленіп, мүдделі мемлекеттік органдармен келісіліп, қабылдау траекториясына шықты. Жобалар аясында жоғарыда аталған заң енгізгелі отырған нормашығармашылық процестің жаңа моделін сараптамалық қамтамасыз ету аясында жалпы осы институт бойынша бірқатар новеллаларды қамтиды. Олардың қатарында заң жобалары бойынша ғылыми құқықтық сараптама жүргізу қағидаларының жобасы да әзірленді.

Кезегі келгенде жаңа ережелер іске де қосылар, тыңғылықты теориялық жағынан әзірленген болса, кезінде өз нәтижелерін берер, ал тұғыры қазақ тілінің грамматикасы мен құқық ғылымына негізделген ғылыми лингвистикалық сараптама (бұдан әрі — ҒЛС) институтының болашағы қалай болады? Басты мәселе осыда. Сондықтан осы ғылыми мақаланың объектісі ретінде ҒЛС-тың құқықтық мәртебесін нақтылау, оның әдістемелік және тілдік құраушыларының әлеуеттерін күшейту сияқты ұйымдастыру жұмыстары болып айқындалғаны да талапты заңдылық.

ҒЛС-тың нормашығармашылық процеске енгізілгеніне он жылдан астам уақыт болғанына қарамастан ол әлі өзінің мақсаттық, орындылық, түсінушілік, қамтамасыз етушілік және т.с.с. қажеттілік мәндерге ие болмай отыр. Әлі күнге дейін ол нормашығармашылық процестің бағынысты

буыны болып келеді. Оған деген көзқарас та төмен деңгейде. Мұндай жағдаймен жоғары сапалы және тиімді заңнамаға қол жеткізуге мүмкін емес.

Жоғарыда аталған заңмен құқықтық табиғаты бойынша «заңдар туралы заң» — «Құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының Заңына қағидатты өзгерістер енгізілді. Мысалы, ҒЛС-ты қоса алғанда, ғылыми құқықтық сараптама ұғымы берілді. Ол бойынша «ғылыми құқықтық сараптама — ғылыми құқықтық сараптама объектілерін олардың сапасын, негізділігін, жобаның ғылыми пысықталуын бағалау, оны қабылдаудың ықтимал жағымсыз әлеуметтік және құқықтық салдарларын айқындау, ұсынылатын нормалардың құқық жүйесі мен заңнама жүйесіне сәйкестігі бөлігінде тәуелсіз кәсіби сараптамалық талдау» болып нақтыланды. Яғни, ол бағалау, айқындау және талдау сияқты іс-шараларды қамтиды. Осы ғылыми сараптамаларды ұйымдастыру аспектілерін реттейтін нормалар ғылыми құқықтық сарапшылар тізімін қалыптастыру, ол сараптаманы үйлестіру, жобаларды ғылыми құқықтық сарапшылар арасында бөлу, қорытындыларды қабылдап алу мен оларды бағалау, тіпті қажетті сапа қамтамасыз етілмеген жағдайда ғылыми құқықтық сарапшыларды тізілімнен шығару мен олардың наразылықтарын қарау және т.с.с. орасан үлкен ұйымдастырушылық жұмыстарды да атқаруды қажет етеді. Олармен қатар, жаңа модель аясында алдағы уақытта заң шығару процесіне жұртшылықты қатыстыруға, қабылданған заңды көпшілікке түсіндіруге, норма шығарудың оңайлатылған тәртібіне және т.с.с. новеллаларға, яғни заң шығару процесінің ашықтығын, сапасы мен тиімділігін қамтамасыз ету бағытталған нақты нормалар мен тетіктерге баса назар аударылатын болады.

Негізгі бөлім. Құзыретті мемлекеттік органдар мен құрылымдарға заң жобаларын әзірлеу бойынша норма шығару процесін жетілдіруді көздейтін жаңа үрдістер мен тетіктер беру аясында да ҒЛС-тың теориялық және нормалық маңызы арта түсері анық. Осыған орай ҒЛС-ты қоса алғанда, жалпы ғылыми сараптама институтын нақтылау да күн тәртібінде. Ол үшін ғылыми сараптаманың құқықтық негіздерін қайта қарау және оның құқықтық табиғатымен қатар салалық табиғатын

да зерделеу қажет. Мысалы, олардың мәні мен мағынасы, түрлері мен орындылығы, кезектілігі мен мақсаттылығы сияқты қасиеттерге назар аудару керек болып тұр.

Жалпы ғылыми сараптама институты ұлттық заңнамада түрлі дәрежеде реттелген. Сапалы заңнама қалыптастыру үшін әр сараптаманың өзіндік ерекшеліктерін ескеру де өнер. Барлық ғылыми сараптамаларға бірдей қарау мүмкін емес, бірақ әзірге солай болып тұр. Оған реттеу деңгейіне, пәніне, объектісіне қарамастан бір нормадан екінші нормаға көшіріліп, қайталанып отыратын анықтамалардың жеткіліктігі куә бола алады. Қолданыстағы заңнама мен практикада салалық сараптамалармен қатар, олардың комиссиялық, кешенді, әр түрдегі дербес, қайталама және қосымша және т.б. ғылыми сараптамалар түрлері бекітілген. Мысалы, ҒЛС жүргізуде салалық заңдармен¹ қатар заңға тәуелді екі нормативтік құқықтық акт негізге алынады. Олар — Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2010 жылғы 14 қыркүйектегі № 938 қаулысымен бекітілген Қазақстан Республикасы қатысушы болуға ниеттенетін халықаралық шарттар бойынша, сондай-ақ халықаралық шарттардың жобалары бойынша ғылыми сараптама жүргізу қағидасы мен Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 31 тамыздағы № 497 қаулысымен бекітілген Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына ғылыми сараптама жүргізу қағидалары.

Бірінші нормативтік құқықтық акт бойынша халықаралық шарт немесе халықаралық шарттың жобасы (бұдан әрі — жоба) бойынша кешенді, дербес, комиссиялық, қайталама және қосымша ғылыми сараптамалар жүргізілуі мүмкін. Кешенді ғылыми сараптама жобаны білімнің түрлі салалары, ал дербес ғылыми сараптама жобаны білімнің бір саласы негізінде зерттеу қажет болған жағдайларда жүргізіледі. Жоба бойынша комиссиялық сараптаманы бір мамандық сарапшыларының комиссиясы жүргізеді.

Жобаға қайталама ғылыми сараптама осы мәселелер бойынша алдыңғы ғылыми сараптама нәтижелері, яғни қорытынды жеткілікті негізделмеген не оның дұрыстығы күмән туғызған, ал қосымшасы жобаға тұжырымдамалық өзгерістер енгізілген жағдайда жүргізіледі.

Екінші нормативтік құқықтық акт негізінде заң жобалары бойынша кешенді ғылыми сараптаманы ғылыми ұйымдар немесе нормативтік құқықтық актінің жобасын білімнің әр түрдегі салалары негізінде зерттеу қажет болған жағдайда әртүрлі мамандықтағы сарапшылар жүргізеді, ал әр түрдегі дербес ғылыми сараптама НҚА жобасын білімнің бір саласы негізінде зерттеу қажет болған жағдайда жүргізіледі. Қайталама ғылыми сараптама ғылыми ұйымның немесе сарапшының бастапқы ғылыми сараптама нәтижелері бойынша қорытындысы жеткілікті негізделмеген не оның дұрыстығы күмән туғызған, ал қосымша ғылыми сараптама НҚА жобасын пысықтау нәтижесінде, сондай-ақ заң жобасы Қазақстан Республикасы Үкіметінің Регламентіне сәйкес мүдделі мемлекеттік органдармен келісілгеннен кейін Қазақстан Республикасының Үкіметіне енгізілгенге дейін оған тұжырымдамалық өзгерістер енгізілген жағдайда жүргізіледі.

Аталған екі НҚА да екі салалық заңмен қатар, өздерінен жоғары тұрған заңнамалық актілердің ережелеріне негізделеді және тиісті нормаларды қайталайды. Олардың қатарында 2014 жылғы 4 шілдедегі Қазақстан Республикасының Қылмыстық-процестік кодексі (бұдан әрі — Қылмыстық-процестік кодекс), 2015 жылғы 31 қазандағы Қазақстан Республикасының Азаматтық процестік кодексі (бұдан әрі — Азаматтық процестік кодекс) мен «Сот-сараптама қызметі туралы» 2017 жылғы 10 ақпандағы Қазақстан Республикасының Заңы (бұдан әрі — Заң) бар. Аталған кодекстерге қоса сараптама тағы бір кодекс нормаларымен реттеледі.

Көрсетілген заңнамалық актілерде, мысалы, Қылмыстық-процестік кодексте жалпы сот сараптамасы (82-бап) аясында жеке-дара және комиссиялық сараптама (281-бап), кешенді сараптама (282-бап), қосымша және қайталама сараптамалар (287-бап) бекітілген. Осындай сараптамалар Азаматтық процестік кодексте жеке-дара және комиссиялық сараптамалар (88-бап), кешенді сараптама (89-бап), қосымша және қайталама сараптама (90-бап) сияқты сараптама түрлерімен қатар, сот-психиатриялық және сот-медициналық сияқты арнайы сараптамалар бекітілген.

Сараптаманың құқықтық негіздерін толық көрсетудің қисыны оның практикалық жағдайы мен нормашығармашылықтың жаңа моделімен үйлестіру мақсатына байланысты. Осы мақала үшін оның бір жағынан құқықтық-ұйымдастырушылық ұқсастығы, ал екінші жағынан практикалық алшақтықтары маңызды. Зерттеу аясында мүмкіндігінше олардың әрбірін қарастырған орынды. Сонда ғана қолданыстағы тәжірибенің әлеуеті мен кемшіліктерін көрсетіп, оларды түзетуге нақты ұсыныстар беруге болады.

Жоғарыда көрсетілгендей, жалпы аталған сараптамалар ұқсас негіздер бойынша тағайындалады. Басты мәселе — ашылмаған не жауап алынбаған сұрақтарда. Мысалы, комиссиялық сараптаманы күрделі сараптамалық зерттеулер жүргізу қажет болған жағдайларда сараптама объектісімен байланысты құқықтық қатынастар бойынша 2–3 сарапшыдан тұратын комиссия жүргізеді. Ал кешенді сараптама іс үшін маңызы бар мән-жайларды анықтау үшін әртүрлі білім салалары негізінде түрлі мамандықтағы сарапшылар жүргізеді. Қорытындының анықтығы немесе толықтығы жеткіліксіз болған, сондай-ақ алдыңғы зерттеуге байланысты қосымша мәселелерді шешу қажеттігі туындаған кезде, қосымша сараптама және сарапшының алдыңғы қорытындысы жеткілікті түрде негізді болмағанда не оның қорытындылары күмән туғызған не сараптаманы тағайындау мен жүргізу туралы процестік нормалар елеулі түрде бұзылған жағдайларда дәл сол объектілер мен мәселелерді шешу үшін қайталама сараптама жүргізіледі.

Қайталама не қосымша ғылыми сараптама негіздері екі кодексте де бекітілген сараптамалардың негіздері бұрын жүргізілген сараптамалардың анықтығы немесе толықтығының жеткіліксіз болғандығында, яғни сапасыздығында деуге болады.

Аталған сараптама түрлері Заңда да жеке-дара және комиссиялық (36-бап), кешенді (37-бап), қосымша және қайталама (42-бап) сияқты сараптама түрлерінде бекітілген.

Көрсетілген сараптамалардың, яғни ғылыми деуге тұрарлық сараптамалардың толық берілуінің маңызы олардың ҒЛС-пен өзара байланысында жатыр. Заңға тәуелді екі НҚА

осыларға негізделіп әзірленген. Яғни олардың ортақ тұстары жеткілікті. Бірақ соған қарамастан, олардың ерекше тұстары да бар. Мәселе соларды ашып көрсету және осы сараптамалық қоғамдық қатынастарды реттеуші НҚА жобаларын әзірлеуде ескеру мүмкіндігін қарастыруда.

Он жылдық жүргізу тәжірибесінің барлығына қарамастан ҒЛС-тың құқықтық негіздері мен ұйымдастыру шараларының жеткіліксіз тұстары әлі де көп. Мысалы, әлі күнге дейін қайталама және қосымша ҒЛС негіздері мәселе тудырып келеді. Оларды тағайындау мен өткізу реттілігі де мәселе болып табылады, өйткені бұл институт бойынша әлі бірізділік жоқ⁹. ҒЛС-тың құқықтық негіздері қатарына жоғарыда көрсетілген екі НҚА-мен қатар Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2002 жылғы 10 желтоқсандағы № 1300 қаулысымен бекітілген Қазақстан Республикасы Үкіметінің Регламенті де кіреді. Қазіргі уақытта осы НҚА мен практика арасында үлкен алшақтық орын алып отыр. Практикада заң жобасы бойынша қайталама ҒЛС Қазақстан Республикасы Президентінің Әкімшілігі мен Қазақстан Республикасы Премьер-Министрі Кеңсесінің ескертулері мен ұсыныстары бойынша пысықталғаннан кейін жүргізіліп келеді. Қосымша ҒЛС оған негіз болатын тұжырымдамалық өзгерістер енгізілгеннен кейін жүргізілуі тиіс. Ал заңнама бойынша ол нормативтік құқықтық актінің жобасын пысықтау нәтижесінде, сондай-ақ заң жобасы Қазақстан Республикасы Үкіметінің Регламентіне сәйкес мүдделі мемлекеттік органдармен келісілгеннен кейін Қазақстан Республикасының Үкіметіне енгізілгенге дейін жүргізілуі тиіс. Жоғарыда пысықтау кезеңі туралы айтылды, бірақ бұл талап жоба Қазақстан Республикасының Үкіметіне енгізілгенге дейін жүргізілуі тиіс қосымша ҒЛС заңнамаға сәйкес орындалмай келеді. Оған қоса, қайталама ҒЛС-та пысықталатын жобаға қосымша ҒЛС жүргізу де маңызсыз болып қалады. Сонымен қатар практикада әлі бір рет те қосымша ҒЛС жүргізілмегені де оның мәселелі екенін көрсетеді. Заңдарға енгізілетін тұжырымдамалық өзгерістер де құқық реттелуін тапттаған. Не анықтамасы, не критерийлері жоқ, сондықтан «әлі норма» түрінде қалып келеді.

Бұларға қоса ҒЛС үшін маңызды сараптамалар кезектілігін сақтамау мәселесі де орын алып отыр. Қисын бойынша ол ең соңғы мәтін, заңнамалық талап бойынша Қазақстан Республикасының Үкіметіне енгізу алдында ғана жүргізілуі тиіс. Бірақ практикада жобаны ғылыми құқықтық сараптама мен ҒЛС-қа бір мезгілде жіберу де кездесіп жатады.

Қолданыстағы реттеушілік деңгейіне қарамастан, комиссиялық не кешенді ҒЛС жүргізу де үлкен мәселе. Ол да өз кезегін күтіп тұр. Әмбебаптық сипаттарына қарамастан ғылыми сараптамалар түрлері ҒЛС-ты құқықтық реттеу мен ұйымдастыруда өз әлеуеттерін көрсете алмайды. Басты мәселе — ҒЛС-тың тілдік сипатта болуында. Басқа сараптамалар жобалардың құқықтық табиғатын зерттейтін болса, ҒЛС тек тілдік табиғатын зерттейді, яғни жобаның қазақ және орыс тілдеріндегі мәтіндерінің теңтүпнұсқалылығын қамтамасыз етуді мақсат етеді.

Жобаларға ҒЛС жүргізуді ұйымдастырудың тағы бір аспектісі оны жүргізудің форматы мен ресімдеуінде жатыр. Нормашығармашылықтың жаңа моделін қалыптастыру аясында бұл процесті мемлекеттік органдар тарапынан электрондық форматта жүргізу орынды. Оған үлгі болар негіздер де баршылық. Мысалы, сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптаманы электронды түрде жүргізуге және ресімдеуге болады. Нормашығармашылықтың жаңа моделі аясында ғылыми құқықтық сараптама жүргізу үшін де электрондық платформа әзірленген. Бұл тәжірибеден ғылыми сараптамалардың электрондық платформасы толық бар деуге болады. Бірақ, бұл практиканы ҒЛС-та қолдануға келмейді, өйткені оның өзіндік ерекшеліктері бар. Ең бастысы ол жобалардың қазақ және орыс тілдеріндегі мәтіндерінің теңтүпнұсқалылығы бөлігінде ғана жүргізіледі. Осы міндетке сай оның ауқымы да тар. Мысалы, ол тілдік күрделі талдау, морфологиялық, синтаксистік және т.с.с. талдауларды қамтымайды. Оған қоса ҒЛС-та тек қағаз бетіндегі жазбаларды зерделеп, талдап-тексеру жүргізіледі. Компьютерлік функциялардың, арнайы бағдарламалардың жеткіліктілігіне қарамастан, электрондық сараптаманың мүмкіндігі шектеулі.

Жобаның қағаз жеткізгіштегі нұсқасы бойынша зерттеу мен қорытындылау тек сарапшының әлеуетіне ғана қатысты.

Сонымен қатар ҒЛС нәтижелерін ресімдеуде үлкен мәселе болып саналады, өйткені қолданыстағы заңнамаға сәйкес ҒЛС нәтижелерін бағалау мен ақы төлеуде тек қағаз жеткізгіштердегі құжаттар ғана ескеріледі. Бұл талаптар тек нормашығармашылық саласымен қатар, құқықтың өзге салаларымен де, мысалы, бюджет заңнамасымен тікелей байланысты. Оны басқаша реттеу үшін құқықтық және тілдік жаңа нормалар мен тетіктер енгізу қажет. Өкінішке орай, ҒЛС нәтижесін ресми қорытындылауда да уәкілетті ұйым мен мемлекеттік органдар арасында бірыңғай көзқарас болмай отыр. Осыған орай бір мәмілеге келу мен ҒЛС-ты электрондық форматқа көшіру кешенді заңнамалық өзгерістер мен толықтыруларды, техникалық және бағдарламалық жарақтандыруды қамтуы тиіс.

Жалпы сараптамадан өзгеше ҒЛС-ты ұйымдастыруда да үлкен мәселенің бірі жобалардың қазақ тіліндегі мәтінінің сапасы болып отыр. Түрлі объективті және субъективті себептерге байланысты мемлекеттік басқару мен заң шығару процесінде қазақ тіліндегі мәтінді тек жобаның қосымшасы ретінде қарау басым. Осы мәселені шешудің бір жолы ҒЛС-ты қаржыландыруды қазіргідей Қазақстан Республикасының Әділет министрлігіне емес, әрбір әзірлеуші мемлекеттік органға жүктеу болып табылады. Бұл жолмен екі мәселені шешуге болады. Біріншісі — жобаның қазақ тіліндегі мәтінінің сапасын көтеру. Қазіргі практикада ҒЛС-қа басым түрде сапсыз мәтіндер жіберіліп жатыр. Яғни әзірлеуші мемлекеттік органдарда «уәкілетті ұйым пысықтауға ұсынымдар береді» деген көзқарас қалыптасқан. Сол бойынша, уәкілетті ұйымға тіпті компьютерлік аударма арқылы жасалған мәтіндер де түсіп жатқаны жасырын емес. Екіншісі — нормашығармашылық қызметке бөлінген бюджеттік қаржыны игеру. Қазіргі жағдай бойынша мемлекеттік органдар тарапынан ҒЛС-ты қаржыландыруға, яғни, жобаның сапасы мен оның құнына қызығушылық жоқ. Тікелей жауаптылық енгізілгенде мемлекеттік органдардың қаржыны уақтылы игеру үшін сапалы жоба жасауға ұмтылары анық.

Қорытынды. Жоғарыда көрсетілген мәселелер ҒЛС-тың әлеуетін толық қолдануға мүмкіндік бермей отырғандардың кейбіреулері ғана. Қалғандары әзірге күн тәртібіне қойылмай келеді, бірақ олардың барлығы бір-бірімен тығыз байланысқан, яғни кешенді сипатта. Оларды шешу де нормашығармашылық процесті ғылыми сараптамалық қамтамасыз ету мен оның жалпы сапасын, яғни тиімділігін арттыруға мүмкіндік берер еді. Сондықтан ҒЛС-пен қатар аталған сараптамалардың да құқықтық негіздері мен ұйымдастыру тетіктерін жетілдіруге мүдделілік ауқымын ұлғайту қажет. Ал ол — жалпы мемлекеттік іс.

Әдебиет

1. Примашев Н. М. Заң жобаларына ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізуді жетілдірудің кейбір мәселелері // Латын әліпбиі: теория, әдістеме және насихат. Нұр-Сұлтан: «Ш.Шаяхметов атындағы «Тіл-Қазына» ұлттық ғылыми-практикалық орталығы» КеАҚ, 2019. 251–253-б.
2. Примашев Н. М. Норма шығармашылық процесс және ғылыми лингвистикалық сараптама: сапалық өзара байланыс мәселелері // Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институтының жаршысы. 2021. № 2.

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ЧРЕЗВЫЧАЙНОМ ПОЛОЖЕНИИ»: АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

С. С. Шишимбаева

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
ведущий научный сотрудник Центра правового мониторинга,
кандидат юридических наук
shishimbaeva@zqai.kz

О. С. Карахожаев

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
ведущий научный сотрудник Центра правового мониторинга,
магистр права
qaraqojaev.o@zqai.kz

Аннотация. Авторами мини анализа проведен мониторинг законодательных основ в области чрезвычайного положения и чрезвычайных ситуаций, согласно действующему законодательству. Цель исследования заключается в даче предложений и рекомендаций для совершенствования Закона Республики Казахстан «О чрезвычайном положении». Для этого использованы сравнительный, формально-юридический методы, метод структурного анализа и проблемно-теоретический прием исследования, а также приводятся конкретные предложения по совершенствованию национального законодательства.

Ключевые слова: чрезвычайное положение, чрезвычайные ситуации социального характера, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, гражданская защита, карантин.

Abstract. The authors of the mini-analysis conducted monitoring of the legislative framework in the field of emergency situations and emergency situations, in accordance with the current legislation. The purpose of the study is to provide suggestions and recommendations for improving the Law of the Republic of Kazakhstan «On the State of Emergency». For this purpose, comparative, formal-legal methods, the method of structural analysis and the problem-theoretical method of research are used, as well as specific proposals for improving national legislation are presented.

Key words: state of emergency, social emergencies, natural and man-made emergencies, civil protection, quarantine.

«ТӨТЕНШЕ ЖАҒДАЙ ТУРАЛЫ» ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЗАҢЫ: ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУДІ ТАЛДАУ

С. С. Шишимбаева

Қазақстан Республикасы Заңнама және
құқықтық ақпарат институты
Құқықтық мониторинг орталығының жетекші ғылыми қызметкері,
заң ғылымдарының кандидаты
shishimbaeva@zqai.kz

О. С. Қарақожаев

Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат институты
Құқықтық мониторинг орталығының жетекші ғылыми қызметкері
құқық магистрі
qaraqojaev.o@zqai.kz

Аннотация. Шағын талдаудың авторлары қолданыстағы заңнамаға сәйкес төтенше жағдай және төтенше жағдайлар саласындағы заңнамалық негіздерге мониторинг жүргізді. Зерттеудің мақсаты «Төтенше жағдай туралы» Қазақстан Республикасының заңын жетілдіру үшін ұсыныстар мен ұсынымдар беру болып табылады. Ол үшін салыстырмалы, формальды-заңдық әдістер, құрылымдық талдау әдісі және зерттеудің проблемалық-теориялық әдісі пайдаланылды, сондай-ақ ұлттық заңнаманы жетілдіру жөнінде нақты ұсыныстар келтіріледі.

Түйін сөздер: төтенше жағдай, әлеуметтік сипаттағы төтенше жағдайлар, табиғи және техногендік сипаттағы төтенше жағдайлар, азаматтық қорғау, карантин.

Мемлекеттің халықтың қауіпсіздігін қамтамасыз ету жөніндегі қызметінің маңызды бағыттарының бірі төтенше жағдайлардың алдын алу мен оларды жоюдың ұтымды жүйесін қалыптастыру, сондай-ақ оның жалпы мемлекеттік құрылымдағы орны мен рөлін негіздеу болды.

«Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл кезеңі» Қазақстан Республикасының Президенті Қ-Ж. Тоқаевтың 2020 жылғы 1 қыркүйектегі Қазақстан халқына Жолдауында карантин кезінде құқықтық жүйенің қасандығы қолбайлау болып, жұмысты қатты тежегені жасырын еместігі аталып өтілді. Сол себепті, төтенше жағдай режимін енгізіп, «Төтенше жарлық» шығаруға тура келді. Бірақ мұндай шаралар дағдарыс жағдайында мәселені түбегейлі шешпейді [1].

2018 жылғы 10 желтоқсанда Қалаларда қоғамдық қауіпсіздік мониторингі жүйелерін дамыту жөніндегі бағдарлама қабылданды, оны дайындау процесінде Қазақстанмен әлеуметтік даму, қоғамдық қауіпсіздіктің жағдайы, сондай-ақ мониторингілеудің техникалық құралдарын дамыту және қоғамдық қауіпсіздікті қамтамасыз ету көрсеткіштері ұқсас Ресей Федерациясының және Беларусь Республикасының тәжірибелері зерделенді [2].

Бұл бөлікте талданатын «Төтенше жағдай туралы» Қазақстан Республикасының Заңы (бұдан әрі — талданатын Заң, Заң) мемлекеттің стратегиялық мақсаттарына және Қазақстан Республикасының аралас салалық заңнамаларының негізгі ережелеріне сәйкес келеді деп айтуға болады.

Сонымен қатар, қолданыстағы заңнаманы қолданудың әртүрлі тәжірибесін қалыптастыруға ықпал ететін ескірген заң нормаларын анықтау тұрғысынан заңды талдау.

1. Қазақстан Республикасы Конституциясының 20-бабының 3-тармағына сәйкес Республиканың конституциялық құрылысын күштеп өзгертуді, оның тұтастығын бұзуды, мемлекет қауіпсіздігіне нұқсан келтіруді, соғысты, әлеуметтік, нәсілдік, ұлттық, діни, тектік-топтық және рулық астамшылықты, сондай-ақ қатыгездік пен зорлық-зомбылыққа бас ұруды насихаттауға немесе үгіттеуге жол берілмейді.

«Қазақстан Республикасының ұлттық қауіпсіздігі туралы» Қазақстан Республикасының 2012 жылғы 6 қаңтардағы № 527-IV Заңның 6-бабы 1-тармағының 8) тармақшасына сәйкес Ұлттық қауіпсіздікке негізгі қауіп-қатерлер кез келген нысандардағы және көріністердегі терроризм, экстремизм мен сепаратизм.

Талданатын Заңның 4-бабы 2-тармағының 1) тармақшасына Төтенше жағдайды енгізу негіздері болатын мән-жайларға, осы баптың 1-тармағының талаптары сақталған жағдайда:

1) шектес мемлекеттер аумақтарынан Қазақстан Республикасының Мемлекеттік шекарасы арқылы жаппай өтуден; Қазақстан Республикасының конституциялық құрылысын күштеп өзгертуге әрекеттенуден; терроризм актілерінен; билікті күштеп басып алуға немесе Қазақстан Республикасының Конституциясын бұза отырып, билікті күшпен ұстап тұруға бағытталған іс-әрекеттерден; жаппай тәртіпсіздіктерден, ұлтаралық және конфессияаралық жан-жалдардан; жекелеген жергілікті жерлерді, аса маңызды және стратегиялық объектілерді қоршап алудан немесе басып алудан; заңсыз қарулы құралымдарды дайындаудан және олардың әрекетінен; қарулы бүліктен; диверсиядан; қарулы қақтығысты күштеп таңу мақсатында басқа мемлекеттер тарапынан жасалатын арандатушылық іс-әрекеттерден туындаған әлеуметтік сипаттағы төтенше жағдайлар жатады;

Бұл норма экстремизм мен сепаратизм актілерін төтенше жағдайды енгізуге негіз болатын мән-жай ретінде бекітпейді.

Бұл ретте Қазақстан Республикасының Конституциясын бұза отырып, билікті күшпен басып алуға немесе билікті күшпен ұстап тұруға бағытталған іс-әрекеттер экстремизм ұғымымен қамтылады.

Мәселен, «Экстремизмге қарсы іс-қимыл туралы» Қазақстан Республикасының 2005 жылғы 18 ақпандағы № 31 Заңның 1-бабының1) тармақшасына сәйкес экстремизм — мыналардың:

- жеке және (немесе) заңды тұлғаның, белгіленген тәртіппен экстремистік деп танылған ұйымдар атынан жеке және (немесе) заңды тұлғалар бірлестігінің әрекеттер ұйымдастыруы және (немесе) жасауы;

- жеке және (немесе) заңды тұлғаның, жеке және (немесе) заңды тұлғалар бірлестігінің мынадай экстремистік мақсаттарды:

Қазақстан Республикасының конституциялық құрылысын күшпен өзгертуді, егемендігін, оның аумағының тұтастығын, қолсұғылмаушылығын және бөлінбестігін бұзуды, мемлекеттің ұлттық қауіпсіздігі мен қорғаныс қабілетіне нұқсан келтіруді, билікті күшпен басып алуды немесе билікті күшпен ұстап тұруды, заңсыз әскерилендірілген құралым құруды, оған басшылық жасауды және қатысуды, қарулы бүлік ұйымдастыруды және оған қатысуды, әлеуметтік, тектік-топтық алауыздықты қоздыруды (саяси экстремизмді);

- нәсілдік, ұлттық және рулық алауыздықты, оның ішінде зорлық-зомбылықпен немесе зорлық-зомбылыққа шақырумен байланысты алауыздықты қоздыруды (ұлттық экстремизмді);

- діни өшпенділікті немесе алауыздықты, оның ішінде зорлық-зомбылықпен немесе зорлық-зомбылыққа шақырумен байланысты өшпенділікті немесе алауыздықты қоздыруды, сондай-ақ азаматтардың қауіпсіздігіне, өміріне, денсаулығына, имандылығына немесе құқықтары мен бостандықтарына қатер төндіретін кез келген діни практиканы қолдануды (діни экстремизмді) көздейтін әрекеттер ұйымдастыруы және (немесе) жасауы;

- Осылайша, Заңның 4-бабы 2-тармағының 1) тармақшасында, 13-бабы 1-тармағының төртінші абзацында,

3-2-бабының 1-тармағында «терроризм» деген сөзден кейін «экстремизм және сепаратизм» деген сөздерді қосу қажет.

2. Бұдан басқа, Заңның 3-3-бабы 1-тармағының екінші абзацы жедел штабтардың «Терроризмге қарсы іс-қимыл туралы» Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес терроризмге қарсы іс-қимыл бойынша ғана емес, сондай-ақ «Экстремизмге қарсы іс-қимыл туралы» Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес экстремизмге қарсы іс-қимыл бойынша да құрылуы бөлігінде түзетуді талап етеді.

3. Талданған Заңның құрылымы мен мазмұнына қатысты сұрақтар туындайды. Осылайша, Заңның 15-бабы «Төтенше жағдай енгізілген кезде қолданылатын негізгі шаралар мен уақытша шектеулер» деп аталады. Сонымен қатар, баптың өзі негізгі шаралар мен уақыт шектеулеріне бөлінбейді. Келесі 16-бап төтенше жағдайда қолданылатын қосымша шаралар мен уақытша шектеулерге арналған. Сондай-ақ, шаралар мен шектеулерді бөлу жоқ. Осындай аспектілерді жіктеуде шатасуды болдырмау мақсатында осы баптарды «Төтенше жағдайды енгізу кезінде қолданылатын негізгі уақытша шектеулер» және «Төтенше жағдайда қолданылатын қосымша уақытша шектеулер» деп атау қажет деп ойлаймыз.

Сонымен қатар, «Төтенше жағдай енгізілген кезде» және «Төтенше жағдай кезінде» сөз тіркестері басталу сәтінде қисынды түрде ерекшеленеді. Алайда, төтенше жағдайды енгізу кезінде қолданылатын шаралар мен шектеулер іс жүзінде төтенше жағдай кезінде де орын алуы және қолданылуы мүмкін.

Құрылымның қисынсыз құрылысын және талданған Заңның толық емес мазмұнын сипаттайтын келесі мысал.

Заңның кіріспесінде былай делінген: «Осы Заң Қазақстан Республикасының бүкіл аумағында немесе оның жекелеген жергілікті жерлерінде төтенше жағдайды енгізудің және оның қолданылуының негіздерін, мерзімдерін, тәртібін, әлеуметтік сипаттағы төтенше жағдайдың құқықтық режимін белгілейді.». Яғни, заң шығарушы төтенше жағдай мен әлеуметтік төтенше жағдайды анықтайды. Соңғысына бүкіл 1-1 тарау арналған. «Әлеуметтік сипаттағы төтенше жағдайдың құқықтық режимі».

Бірақ бұл ретте төтенше жағдайды енгізуге негіз болатын мән-жайларға мыналар жатады:

- 1) әлеуметтік сипаттағы төтенше жағдайлар;
- 2) табиғи және техногендік сипаттағы төтенше жағдайлар (Заңның 4-бабының 2-тармағы).

Заңның 4-бабының 1-тармағымен Төтенше жағдай Қазақстан Республикасының демократиялық институттарына, тәуелсіздігі мен аумақтық тұтастығына, саяси тұрақтылығына, оның азаматтарының қауіпсіздігіне елеулі және тікелей қауіп төнген және мемлекеттің конституциялық органдарының қалыпты жұмыс істеуі бұзылған жағдайда енгізіледі.

Жоғарыда баяндалғанды негізге ала отырып, әлеуметтік сипаттағы төтенше жағдай мен табиғи және техногендік сипаттағы төтенше жағдай төтенше жағдайды енгізу үшін де, дербес құқықтық режимдер үшін де негіз болуы мүмкін деген қорытынды жасауға болады. Алайда, әлеуметтік сипаттағы төтенше жағдай режимі кіріспеді де, заңның мазмұны бойынша да бөлек бөлінетіні белгісіз (бүкіл тарау оған арналған).

4. Бұдан басқа, Заңның кейбір нормаларын «Халық денсаулығы және денсаулық сақтау жүйесі туралы» Қазақстан Республикасының 2020 жылғы 7 шілдедегі Кодексінің нормаларына сәйкес келтіру қажет деп санаймыз.

«Халық денсаулығы және денсаулық сақтау жүйесі туралы» Қазақстан Республикасының Кодексінің «Эпидемиялардың, инфекциялық аурулардың пайда болу қаупі төнген жағдайда шектеу іс-шараларын, оның ішінде карантин енгізу жағдайлары» 104-баптың 7-тармағына сәйкес шектеу іс-шаралары, оның ішінде карантин мыналарды:

1) Қазақстан Республикасының аумағына шетелден кіруді (Қазақстан Республикасының аумағынан шығуды) және жеке-леген өңірлерде (облыстарда, республикалық маңызы бар қалаларда және астанада) көлік құралдарының (әуе, теміржол, автомобиль көлігінің) жүріп-тұруын шектеуді;

2) кәсіпкерлік және (немесе) өзге де қызмет объектілерінің қызметін шектеуді;

3) бейбіт жиналыстарды, ойын-сауық, спорттық, діни және басқа да бұқаралық іс-шараларды, сондай-ақ бала тууға,

үйлену тойына, қазаға байланысты отбасылық ғұрыптарды ұйымдастыруға және өткізуге шектеу қояды;

4) Қазақстан Республикасының аумағында халықтың пайдалануы мен қолдануына, сондай-ақ кәсіпкерлік және (немесе) өзге де қызметте пайдалану мен қолдануға арналған өнімдерді өндіруге, әкелуге, әкетуге, қолдануға және өткізуге шектеу қояды;

5) Қазақстан Республикасының Мемлекеттік шекарасындағы өткізу пункттерінде жанаспайтын термометрияны, зертханалық зерттеп-қарауды жүргізуді және қажет болған жағдайда инфекциялық аурулар бойынша қолайсыз елдерден келетін адамдарды оқшаулауды;

6) инфекциялық аурулармен ауыратындарды зертханалық зерттеп-қаралуға, оқшаулануға және емдеуге жатқызуға (немесе үйде оқшаулануға), медициналық байқауға алынуға, емделуге жіберуді;

7) инфекциялық ауруларды таратудың ықтимал көздері болып табылатын адамдарды, инфекциялық науқастармен байланыста болған адамдарды, сондай-ақ инфекциялық ауруға күдікті адамдарды зертханалық және медициналық зерттеп-қаралуға және оқшаулануға жіберуді;

8) инфекциялық аурулардың жеке және ұжымдық профилактикасы шараларын қолдануды;

9) үй-жайларда және көлік құралдарында, аумақтарда, инфекциялық аурулар ошақтарында профилактикалық және ошақтық дезинфекция, дезинсекция және дератизация жүргізуді қамтиды.

Осы шектеулердің ішінде талданған Заңда көрсетілгендер де бар, сонымен бірге олардың кейбіреулері, мысалы, зертханалық тексеруге, оқшаулауға және ауруханаға жатқызуға бағытталған, Заңның 16-бабында қосымша шектеулер ретінде жоқ.

5. Сондай-ақ Қазақстан Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылық туралы Кодексі (бұдан әрі — ӘҚБтК) нормаларының коллизиясын жою қажет. Мәселен, ӘҚБтК-нің 425-бабының 1-бөлігі Қазақстан Республикасының халықтың санитариялық-эпидемиологиялық саламаттылығы саласындағы заңнамасының талаптарын, сондай-ақ

гигиеналық нормативтерді, техникалық регламенттерді адам денсаулығыназиянкелтіругеәкепсоқпағанталаптарынбұзғаны үшін жауаптылықты көздейді. «Санитариялық-эпидемияға қарсы және санитариялық-профилактикалық іс-шараларды ұйымдастыру мен жүргізудің кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Денсаулық сақтау министрінің 2020 жылғы 5 шілдедегі № ҚР ДСМ-78/2020 бұйрығымен бекітілген «Коронавирустық инфекцияның таралу қаупінің пайда болуының алдын алу бойынша санитариялық-эпидемияға қарсы, санитариялық-профилактикалық іс-шараларды ұйымдастыруға және жүргізуге қойылатын санитариялық-эпидемиологиялық талаптар» санитариялық қағидалары (бұдан әрі — Санитариялық қағидалар) осындай заңнаманың мысалы бола алады.

Санитариялық қағидалардың 11 тармағының 1) тармақшасына сәйкес шектеу іс-шаралары, оның ішінде карантин енгізілген жерлерде және (немесе) объектілерде ұжымдық, бұқаралық және ойын-сайық іс-шараларын өткізу.

Яғни, Санитариялық қағидалардың 11 — тармағының 1) тармақшасын бұзғаны үшін ӘҚБтК-нің 425-бабының 1-бөлігі бойынша жеке тұлғаларға — отыз, лауазымды адамдарға, шағын кәсіпкерлік субъектілеріне немесе коммерциялық емес ұйымдарға — екі жүз отыз, орта кәсіпкерлік субъектілеріне — үш жүз он, ірі кәсіпкерлік субъектілеріне — бір мың алты жүз айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салу түрінде әкімшілік жауаптылық көзделген.

Сонымен бірге төтенше жағдайдың жариялануына байланысты мемлекеттік орган белгілеген режимді бұзу немесе талаптарды орындамау, сондай-ақ жергілікті жер комендантының заңды бұйрықтары мен өкімдерін орындамағаны үшін, бейбіт жиналыстарды, сондай-ақ ойын-сауық, спорттық және басқа да бұқаралық іс-шараларды ұйымдастыруға және өткізуге тыйым салу немесе оларды шектеу іс-әрекет белгілері болмаса, ӘҚБтК-нің 476-бабы 1-бөлігінің 3) тармақшасы бойынша ескерту жасауға немесе он айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға не он бес тәулікке дейін әкімшілік қамау түрінде әкімшілік жауапкершілік көзделген.

Егер бұқаралық іс-шараларды өткізу түріндегі құқыққа қарсы іс-әрекет шектеу шарасы ретінде карантин енгізілген төтенше жағдай кезінде жасалған жағдайда, адам ӘҚБтК-нің 425-бабының 1-бөлігі бойынша не ӘҚБтК-нің 476-бабы 1-бөлігінің 3) тармақшасы бойынша қандай бап бойынша тартылатын болады? Екі ереже де құқық бұзушылықтың бірдей объективті жағын қарастырады, бірақ бұл баптардың санкциялары айтарлықтай ерекшеленеді.

6. «Қазақстан Республикасында төтенше жағдайды енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2020 жылғы 15 наурыздағы № 285 Жарлығы шықты. Осы жарлық шыққаннан кейін де-юре төтенше жағдай режимін бастады. Құқық қолдану практикасы заңды қолданудың кері жағы болса да, авторлар бұл аспектіні айналып өте алмады.

Мысалы, жетекші әкімшілік жүргізуші Р.А. Подопрigorаның атап өтуінше, төтенше жағдай кезінде жарияланған актілерде қолданыстағы заңнамаға қарама-қайшылықтар, баяндау тілі мен мінез-құлық ережелерін түсіну проблемалары болған. Шектеулер енгізілген мемлекеттік санитарлық дәрігерлердің актілері нормативтік құқықтық актілер жүйесінен тыс қалды, бұл олардың тіркелуі мен жариялануын болдырмады. Жалпы, төтенше жағдай мұндай актілердің құқықтық табиғатын байыпты талдау қажет екенін көрсетті [3].

Ол сондай-ақ ТЖ жағдайында мемлекеттік органдардың жұмыс істеуіне ерекше назар аударады. «Басқа төтенше жағдайлар кезінде құрылған органдар құрылды (жедел штабтар). Бірақ мұндай штабтардың төтенше жағдайлардағы қызметті ұйымдастыру және үйлестіру үшін қажеттілігіне жол берсек те, олар актілер шығарып, санитарлық дәрігерлерді қайталамауы керек, тіпті олармен бәсекелесуі керек еді.» [4].

Р. А. Подопрigorаның айтуы бойынша, жай ғана айқайлаған мәселе шектеу актілерінің жариялануымен болды. Көптеген мемлекеттік органдар Президенттің жарлықтары мен аймақтардағы кейбір актілерді қоспағанда, мұндай актілердің ресми жариялануына алаңдамады. Жақсы жағдайда, кейбір шешімдер мемлекеттік органдардың сайттарында, құқықтық ақпарат порталында табылды (бұл ресми жарияланым емес). Азаматтар әлеуметтік желілерден, бри-

фингтерден, түсіндірмелерден ақпарат алды. Ақпараттың өзі жиі қайшылықты болды және бірнеше сағат ішінде өзгерді. Азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты нормативтік құқықтық актілерді ресми жариялау оларды қолданудың міндетті шарты болып табылатыны туралы Конституция ережесінің өрескел бұзылғаны анық. Санитарлық дәрігердің қаулысы нормативтік акт болып табыла ма, жоқ па, азаматтар үшін соншалықты маңызды емес. Егер онда мінез-құлық ережелері болса, оны жариялау керек [3].

Ақпараттық-түсіндіру жұмысы өте сенімсіз көрінді. Алматыда адамдарды бірнеше апта бойы төтенше жағдай режимін бұзғаны үшін қылмыстық жауапкершіліктен қорқытты, бірақ мұндай жауапкершілік іс жүзінде жоқ. Полиция азаматтарға коменданттық сағатты сақтау қажеттілігі туралы еске салды, ал ол орнатылмаған [3].

Біз Р.А. Подопригорамен келісеміз: «Заңнамадағы және мемлекеттік аппараттың қызметіндегі мұндай олқылықтар, бізде жиі болатын сияқты, құқық қолдану практикасымен кері қайтарылды. Полицейлерге, санитарлық және басқа да мемлекеттік органдарға олардың күрделі және қажетті жұмысы үшін құрмет көрсетуіміз керек, бірақ бұл азаматтардың құқықтары мен бостандықтарының шектен тыс көп бұзылуы болғанын мойындауды жоққа шығармайды.» [3].

Жоғарыда баяндалғанды негізге ала отырып, құқық қолданатын мемлекеттік органдарға азаматтардың құқықтары мен бостандықтарының пропорционалды емес бұзылуын практикада болдырмау үшін әкімшілік қалауды қолдану практикасына, сондай-ақ құқықтың іске асырылуына, оның пәрменділігі мен тиімділігіне ерекше назар аудару қажет деп санаймыз. Әйтпесе, белгілі бір мақсаттарға жету үшін қабылданған құқықтық нормалар тиімсіз және кері байланысы жоқ екендігі белгілі болды.

Қорытынды. Қазақстан Республикасында мемлекеттік тәуелсіздік жылдарында құқықтық реформаның бірнеше кезеңі жүзеге асырылды, олардың жетістіктерінің бірі негізінен құқықтық мемлекеттің талаптарына жауап беретін төтенше жағдай туралы заңнама болды.

Сонымен қатар, «Төтенше жағдай туралы» Қазақстан Республикасының Заңына құқықтық реттеуді талдау оның тиімділігі (тиімсіздігі) жүргізілген шағын зерттеу барысында анықталды, оның қорытындысы бойынша осы саладағы заңнаманы одан әрі жетілдіруге бағытталған нақты ұсыныстар тұжырымдалды.

Әдебиеттер

1. «Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл кезеңі» Мемлекет Басшысының 2020 жылғы 1 қыркүйектегі Қазақстанхалқына Жолдауы [Электрондық ресурс]. URL: https://www.akorda.kz/kz/addresses/addresses_of_president/memleket-basshysy-kasym-zhomart-tokaevtyin-kazakstan-halkyna-zholdauy-2020-zhylygy-1-kyrkuiek (өтініш берген күні 18.05.2021).
2. «Қалаларда қоғамдық қауіпсіздікті мониторингілеу жүйелерін дамыту бағдарламасын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Ішкі істер министрінің 2018 жылғы 10 желтоқсандағы № 897 бұйрығы [Электрондық ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/D18C0000897> (өтініш берген күні 18.05.2021).
3. Подопригора Р. А. Уроки ЧП (Электрондық ресурс) «Zanmedia.kz» сайты. URL: <https://zanmedia.kz/38095/uroki-chp/> (өтініш берген күні 20.05.2021).
4. Подопригора Р. А. Уроки ЧП (Электрондық ресурс) телеграмм-канала Roman. Law. URL: <https://t.me/romanlaw/96> (өтініш берген күні 20.05.2021).

НАЛОГОВЫЕ МЕРЫ БОРЬБЫ С ПОСЛЕДСТВИЯМИ ПАНДЕМИИ COVID-2019: ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Н. В. Слесаренко

Северо-Восточный Федеральный университет
имени М. К. Аммосова
юридический факультет,
магистрант
iamridman@gmail.com

Аннотация. Нормы Европейского Союза влияют на страны, в которых распространяется Организация экономического сотрудничества и развития.

Ключевые слова: COVID-19, Европейский Союз, налогообложение, резидентство, пандемия.

Современные трансграничные налоговые отношения действуют в рамках многоуровневой системы правового регулирования на основе норм международного, наднационального и национального права. В 2020 г. пандемия коронавируса (COVID-19) вызвала системный кризис, потребовавший срочных мер реагирования, в том числе в области налогообложения. В ответ на угрозы, обусловленные пандемией, ОЭСР, ЕС и отдельные государства приняли налоговые меры для смягчения последствий экономического кризиса и обеспечения безопасности своих граждан. В статье представлен обзор указанных мер поддержки и сделан вывод о том, что эти меры необходимо рассматривать как в национальном, так и в трансграничном контексте. Отмечается, что в ситуации пандемии разные страны по всему миру столкнулись с общей для всех проблемой. При этом средства налогового регулирования явились одним из важнейших механизмов государственной поддержки пострадавших предприятий и граждан. Однако в разных государствах эти механизмы и результаты их применения отличались и имели разный эффект [1].

Одна из проблем, связанных с открытием постоянных представительств в различных странах, заключается в том, что работа на дому во время кризиса может создать для них постоянное представительство в этих странах. Временная смена места работы сотрудников в связи с пандемией, например, работа на дому, не должна создавать постоянное представительство для работодателя. Но поскольку не все налоги охватываются соглашениями во избежание двойного налогообложения, поэтому рекомендуется, чтобы налоговые органы предоставили разъяснения по применению внутреннего законодательства, чтобы свести к минимуму излишне обременительные требования к налогоплательщикам во время пандемии [2].

В п. 18 комментария к ст. 5 МК ОЭСР разъясняется, что, даже если часть коммерческой деятельности предприятия

может осуществляться в домашнем офисе физического лица, то это не должно приводить к выводу о том, что это место находится в распоряжении предприятия просто потому, что оно используется сотрудником предприятия. Кроме того, во время пандемии люди вынуждены работать удаленно на основании правительственных директив: это форс-мажор, а не требование предприятия. Поэтому удаленная работа не будет создавать постоянного представительства для работодателя. Такая деятельность не имеет достаточной степени постоянства или непрерывности.

Если государство-источник имеет право на налогообложение, то государство резидентства должно освободить от двойного налогообложения в соответствии со ст. 23 МК ОЭСР либо путем освобождения дохода от налогообложения, либо путем обложения его налогом и предоставления вычета для уплаты налога в государстве-источнике [3].

Статья 15 МК ОЭСР регулирует налогообложение доходов от трудовой деятельности: заработная плата и аналогичное вознаграждение облагаются налогом только в государстве проживания лица, если только работа не осуществляется в другом государстве. В комментарии к ст. 15 МК ОЭСР поясняется, что это означает место, где работник физически присутствует при выполнении деятельности, за которую выплачивается трудовой доход.

Вторая проблема заключается в неразвитом налоговом резидентстве для физических лиц. ОЭСР считает маловероятным, что кризис повлияет на статус налогового резидента физических лиц. Страны уже выпустили руководство по определению статуса резидента в 2020 г. [4]. Например, Великобритания издала руководство о том, могут ли дни, проведенные в Великобритании из-за пандемии, не учитываться для целей определения статуса налогового резидентства ввиду чрезвычайных обстоятельств. Правительства Ирландии предусматривают форс-мажорные обстоятельства, когда физическое лицо не может покинуть Ирландию из-за чрезвычайных обстоятельств. При таких обстоятельствах маловероятно, что гражданин получит статус резидента в стране, где он вре-

менно пребывает из-за чрезвычайных обстоятельств. Однако в национальном законодательстве есть нормы, где приоритетом государств в сфере экономики является оказание поддержки домашним хозяйствам и улучшение денежного потока для предприятий. При этом ОЭСР будет продолжать работать над долгосрочными проектами, такими как налоговое сотрудничество между странами, международные стандарты по ликвидации двойного налогообложения и налогообложение цифровой экономики. ОЭСР в своих рекомендациях назвала ряд способов, с помощью которых национальные правительства могут облегчить бремя налогоплательщиков и оказать поддержку предприятиям и частным лицам, испытывающим проблемы с уплатой налогов и выполнением обязательств по представлению налоговой отчетности [5].

Так, на примере стран Европейского союза, вследствие кризиса COVID-19 основывается на учредительные договоры интеграционных объединений, которое впоследствии влияет на установление свободы передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, что подразумевает среди прочего осуществление интеграции в налоговой сфере. Здравоохранение — это вопрос взаимодополняющей компетенции, в рамках которой ЕС обладает компетенцией осуществлять деятельность, направленную на поддержку, координацию или дополнение деятельности государств-членов согласно п. 5 ст. 2 Договора о функционировании Европейского Союза (далее — ДФЕС). Национальные правительства должны организовать функционирование здравоохранения и обеспечивать его предоставление гражданам, тогда как роль ЕС состоит в том, чтобы дополнять внутрисоюзные стратегии путем поощрения сотрудничества между государствами-членами, принятия мер стимулирования, предоставления средств и т. д.

Согласно ст. 168 ДФЕС деятельность Союза, которая дополняет собой национальную политику, направлена на улучшение здравоохранения, профилактику болезней и недугов людей и предупреждение причин, создающих опасность для физического и психического здоровья. Эта деятельность в равной мере включает борьбу с крупными бедствиями (массовые эпидемии и другие тяжкие заболевания, поражающие

значительное число людей), содействуя исследованию их причин, путей их распространения и способов их предотвращения, информирование и просвещение в вопросах здравоохранения, а также наблюдение за серьезными трансграничными угрозами здоровью, раннее предупреждение об их появлении и борьбу с ними.

В течение многих лет национальные правительства сопротивлялись европеизации здравоохранения: от общих стандартов оказания медицинской помощи до введения электронных медицинских карт и предоставления пациентам свободного доступа к системам здравоохранения других стран. В итоге Европа оказалась не готова к трансграничному кризису. Таким образом, пандемия показала необходимость перехода к общеевропейскому здравоохранению. Однако, несмотря на критику, европейская интеграция имеет давнюю историю, а европейские экономики тесно переплетены между собой. Институты ЕС должны будут вывести государства из кризиса. Для этого потребуются меры, позволяющие государствам-членам предпринимать совместные действия.

ЕС перенаправил свои средства на помощь государствам-членам в преодолении кризиса, вызванного пандемией COVID-19:

- 37 млрд евро из бюджета ЕС выделяются на поддержку систем здравоохранения, малых и средних предприятий и рынков труда в рамках инвестиционной инициативы по борьбе с коронавирусом;
- на антикризисное реагирование может быть выделено до 28 млрд евро структурных фондов;
- до 800 млн евро из Фонда солидарности ЕС, направленных в наиболее пострадавшие страны, благодаря расширению сферы действия фонда до кризисов общественного здравоохранения [6].

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что налоги, требующие регулярной уплаты, будут влиять на ликвидность деятельности предприятий и домашних хозяйств. Поэтому целенаправленная фискальная помощь представляется способом минимизации экономических последствий кризиса.

В ситуации пандемии разные страны по всему миру столкнулись с общей проблемой. Средства налогового регулирования явились одним из важнейших механизмов государственной поддержки пострадавшим предприятиям и гражданам. Однако в разных государствах эти механизмы и результаты их применения отличаются и имеют разный эффект.

Преодоление экономических, социальных, политических и геополитических последствий кризиса ставит перед системой интеграционного права задачу адаптации налоговой системы к новым условиям с целью поддержки пострадавших отраслей экономики, компаний и граждан, а также эффективной реализации распределительной функции финансового права.

Литература

1. Article: Tax Measures Undertaken to Deal with Consequences of the COVID-2019 Pandemic: The EU and OECD Experience (“Actual problems of Russian law”, 2020, № 10).
2. Baev S. A. Double Tax Treaties Between Russia and the EU Member States: A Comparative Legal Study. M.: Walters Kluver, 2007. 240 p.
3. Coronavirus tax response: a cross-country overview. URL: http://nalogoved.ru/news/9104.html?fbclid=IwAR0rynIAthHqDymAcD5PDcSH8EKhcGITnGVikPhKqZkpHFZNib8_PZLsFH6E (дата обращения: 26.03.2020).
4. Bundesministerium Finanzen: NEU: Aussetzen von Gebuhren, Verlangerung von Fristen und Steuerbefreiung fur Corona-Hilfen. URL: https://www.bmf.gv.at/public/informationen/informationen-coronavirus/neu_coronavirus.html (date of the application: 18.04.2020).
5. Compliance with certain reporting and filing obligations. URL: <https://www.revenue.ie/en/corporate/communications/covid19/compliance-with-certain-reporting-and-filing-obligations.aspx> (date of the application: 26.03.2020).
6. The common EU response to COVID-19. URL: https://europa.eu/european-union/coronavirus-response_en (date of the application: 25.04.2020).

ПРИНЦИП СОРАЗМЕРНОСТИ (ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТИ) КАК БАЗОВЫЙ ПРИНЦИП АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Е. В. Еремина

Московский финансово-юридический университет МФЮА
аспирант
gress.katya@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена раскрытию сущности принципа соразмерности (пропорциональности) и анализу практики его применения законодателем и Конституционным Судом РФ при аргументировании ими своих решений, в том числе касающихся сферы административного наказания (штрафов). Диалектический метод позволил рассмотреть идею соразмерности в контексте ее философского и правового понимания, выделить проблемы правотворческого процесса, возникающие при несоблюдении принципа соразмерности.

Ключевые слова: принцип пропорциональности, соразмерность, административное право, справедливость.

Abstract. The article is devoted to the disclosure of the essence of the principle of proportionality (proportionality) and the analysis of the practice of its application by the legislator and the Constitutional Court of the Russian Federation when they argue their decisions, including those concerning the scope of administrative punishment (fines). The dialectical method allowed us to consider the idea of proportionality in the context of its philosophical and legal understanding, to highlight the problems of the law-making process that arise when the principle of proportionality is not observed.

Key words: the principle of proportionality, proportionality, administrative law, justice.

Основные начала, выражающие сущность административного права составляют его базовые принципы, определяют его юридическую природу.

К базовым принципам относится основной принцип административного права — это принцип пропорциональности (соразмерности).

Как отмечают Армин фон Богданди и Петер М. Хубера с этого принципа началась конституционализация административного права. Заложенный еще в прусском полицейском праве, со временем он «вырвался» на свободу, охватил все административное право (в том числе, конечно, и административные процедуры), а затем начал свое победонос-

ное шествие по иным публичным отраслям, а также вошел в догматику основных прав; через Европейскую конвенцию по правам человека и практику европейских судов был перенесен и в другие европейские правовые порядки [1]. Принцип соразмерности является одним из основных элементов конституционной системы большинства демократических, правовых государств.

Отдельные исследователи отмечают, что сам по себе этот принцип происходит из положений законов, введенных Фридрихом Великим, которые ограничивали усмотрение органов государства при осуществлении ими полицейских функций [2].

Принцип соразмерности является российской модификацией общеевропейского принципа пропорциональности. Принцип пропорциональности получил широкое применение в деятельности институтов Европейского сообщества. Изначально закрепленный, если не учитывать и более ранние его модификации [3], в германском конституционном праве (на основе системного анализа норм Конституции Германии), данный принцип предусматривает, что органы государства не имеют право налагать на граждан обязательства, превышающие обусловленные публичными целями пределы необходимости [4]. Если установленные обязательства явно непропорциональны целям, мера будет аннулирована [5].

Указание на соответствие между ограничением прав и публичными целями было воспринято практически всеми европейскими государствами в их конституционном законодательстве [6].

На основе этого принципа разрешаются многие конфликты между общими (публичными) и частными интересами, а также между интересами частных лиц. Это принцип можно отнести к одному из базовых (универсальных) принципов административного права. Указанный принцип в Российской Федерации имеет конституционную основу.

Согласно части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, «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 интере-

сов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Таким образом, этот принцип применяется в большой степени в охранительных, юрисдикционных процедурах.

Конституционные требования справедливости и соразмерности предопределяют, по общему правилу, необходимость дифференциации юридической ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при выборе той или иной меры государственного принуждения (Определение от 27 февраля 2018 г. № 525-О) [7].

Меры административной ответственности и правила их применения должны не только отвечать характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, личности правонарушителя и степени вины, гарантируя адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к ответственности, тому вреду, который был причинен в результате правонарушения (Постановление от 18 января 2019 г. № 5-П) [8].

Предусмотренные законом размеры административных штрафов должны соотноситься с характером и степенью общественной опасности правонарушений и обладать разумным сдерживающим эффектом, необходимым для соблюдения находящихся под защитой административно-деликтного законодательства предписаний (Определение от 17 июля 2018 г. № 1692-О).

Применение мер ответственности без надлежащего учета характеризующих виновное в совершении деяния лицо обстоятельств, имеющих объективное и разумное обоснование, противоречит конституционному запрету дискриминации и конституционно выраженным идеям справедливости и гуманизма, несовместимо с принципом индивидуализации ответственности за правонарушения; обязательным признаком состава административного правонарушения и, как следствие, основанием административной ответственности является наличие вины привлекаемого к ней лица; иная интерпрета-

ция условий наступления административной ответственности, допускающая наложение административного наказания за действия (бездействие) при наличии лишь признаков объективной стороны состава административного правонарушения, противоречит вытекающему из статьи 49 Конституции принципу виновной ответственности за такого рода деликты, приводит к объективному вменению и в конечном счете — в нарушение принципа юридического равенства — к несоизмеримому ограничению прав и свобод (Определение от 27 марта 2018 г. № 633-О) [9].

За последние несколько лет, прослеживается устойчивая тенденция к разработке законопроектов, ориентированных только на установление и ужесточение административно-правовых запретов, усиливающих карательную составляющую КоАП, что в значительной мере деформирует механизм административной ответственности, не способствует обеспечению принципа соразмерности наказания, обуславливающий законность действия с точки зрения соблюдения баланса между целью и использованными средствами.

В 2015 г. была сделана попытка дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП) статьей, раскрывающей принцип справедливости и соразмерности.

Согласно проекту, «административное наказание должно быть справедливым и соразмерным, т. е. соответствовать характеру административного правонарушения, степени и размеру вреда, который причинен или мог быть причинен в результате совершения административного правонарушения охраняемым общественным отношениям, обстоятельствам совершения административного правонарушения, личности виновного физического лица и правовому статусу виновного юридического лица, иным обстоятельствам, имеющим значение для дела». Указанная статья в полной мере раскрывает содержание принципа справедливости и соразмерности, содержит свои основные элементы методологии в виде общественно важных целей, средств их достижения (меры по реализации), ценностей и приоритетов, которые находятся в основе выбора тех или иных средств и в совокупности опре-

деляют границы применения этого принципа. Однако идея включения этой статьи в КоАП не было поддержана законодателем.

Действующий в настоящее время КоАП можно назвать одним из самых нестабильных правовых источников, который подвергается постоянным изменениям, его нормы изложены без необходимой для кодифицированного акта системности и последовательности, изобилуют многочисленными дополнениями, изменениями, вставками, во многих случаях лишены правовой определенности.

В 2020 г. Минюстом России был разработан проект новой редакции КоАП, предусматривающего введение статей о штрафах за отказ от обязательной вакцинации. Для граждан из группы риска устанавливался штраф до 7 тысяч рублей за отказ от предписанных законом медосмотров и прививок. Нарушение законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, в том числе «по осуществлению мер в отношении больных инфекционными заболеваниями, проведению медицинских осмотров, профилактических прививок, гигиенического воспитания и обучения граждан, — влекло наложение административного штрафа на граждан в размере от 5 тысяч до 7 тысяч рублей».

По итогам общественного обсуждения указанное проекта, статьи, предусматривающие обязательную вакцинацию и штрафы были исключены разработчиком из проекта КоАП.

Введение дополнительной ответственности и ужесточение ответственности всегда требует от законодателя дифференцированного подхода. И в этом случае крайне важным представляется обеспечить соразмерность административного наказания степени его общественной опасности.

Оценивая общую тенденцию проекта КоАП по ужесточению административной ответственности, в отношении отдельных административных правонарушений можно оправдать ее, в то время как за совершение других правонарушений привлечение к ответственности может стать чрезмерным. Ужесточение ответственности за различные правонарушения без учета объективных обстоятельств будет противоречить принципу справедливости и соразмерности админи-

стративного наказания и может спровоцировать социальную напряженность. Предполагается, что расширение сферы применения административного наказания в виде предупреждения и применение более взвешенных санкций в виде предупреждения будет восприниматься как более гуманный и справедливый подход.

При осуществлении административного усмотрения (принятия решения) государственный орган, должностное лицо должен обеспечивать справедливый баланс интересов участника административной процедуры и общества. наряду с этим, административный акт, административное действие (бездействие) должны быть соразмерными, т. е. являться пригодными, необходимыми и пропорциональными.

Административное действие (бездействие) считаются необходимыми, если в наименьшей степени ограничивают права, свободы и законные интересы участника административной процедуры.

Административное действие (бездействие) считаются пропорциональными, если общественное благо, полученное в результате ограничений прав, свобод и законных интересов участника административной процедуры, больше, чем вред, причиненный этими ограничениями [10].

Еще Аристотель, древнегреческий философ, писал: «справедливое — это пропорциональное, несправедливое — это то, что нарушает пропорциональность» [11].

Принцип соразмерности восходит к представлениям древних греков, согласно которым, категория справедливости всегда связана с категорией равномерности. Следует отметить, что несмотря на то, что принцип соразмерности (пропорциональности) принято считать основным (базовым) принципом административного права, с которого началась конституционализация административного права, конкретного правового содержания данный принцип в правовых источниках не содержит. При этом, он однозначно является гарантом и правовым барьером против произвольного ограничения конституционных прав и свобод граждан.

Любая вводимая законодателем норма, предусматривающая введение дополнительной ответственности, административного наказания всегда должна рассматриваться через призму принципа соразмерности, взаимосвязи с Конституцией Российской Федерации и применения Конституционным судом Российской Федерации. В итоге принципиальное значение соразмерности сохраняется на всех уровнях, этапах и направлениях правового регулирования именно в силу его конституционного начала и признания. И публичные интересы, перечисленные в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, всегда могут обосновать правовые ограничения прав и свобод, если они адекватны социально оправданным целям. Таки образом, принцип соразмерности (пропорциональности) можно по праву назвать базовым и универсальным принципом административного права.

Литература

1. Богданди А. фон, Хубер П. М. Государство, государственное управление и административное право в Германии // Дайджест Публичного Права. 2014. № 1 (3). С. 46–111.
2. Currie David P. The Constitution of the Federal Republic of Germany. Chicago, 1994. P. 19–20.
3. По свидетельству зарубежных правоведов, сам по себе принцип пропорциональности происходит еще из положений законов, введенных Фридрихом Великим, которые ограничивали усмотрение органов государства при осуществлении ими полицейских функций (см.: Currie D. P. The Constitutional of the Federal Republic of Germany. Chicago, 1994. P. 19–20).
4. Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества: Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества / пер. с англ. М., с. 161.
5. Толстых В. Л. Конституционное правосудие и принцип пропорциональности // Российское правосудие. 2009. № 12. С. 47–56; Шерстобоев О. Н. Принцип пропорциональности как необходимое условие высылки иностранных граждан за пределы государства их пребывания: пределы правоограничения // Рос. юрид. журн. 2011. № 4. С. 51–59.
6. Постановления от 25 января 2001 г. № 1-П, от 17 июля 2002 г. № 13-П, от 19 марта 2003 г. № 3-П, от 13 марта 2008 г. № 5-П, от 27 мая 2008 г. № 8-П, от 13 июля 2010 г. № 15-П, от 18 мая 2012 г. № 12-П, от 17 января 2013 г. № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П.
7. Постановления от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 29 июня 2012 г. № 16-П.

8. Постановления от 25 января 2001 г. № 1-П, от 17 июля 2002 г. № 13-П, от 19 марта 2003 г. № 3-П, от 13 марта 2008 г. № 5-П, от 27 мая 2008 г. № 8-П, от 13 июля 2010 г.а № 15-П, от 18 мая 2012 г. № 12-П, от 17 января 2013 г. № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П.
9. Постановления от 19 марта 2003 г. № 3-П, от 13 марта 2008 г. № 5-П, от 27 мая 2008 г. № 8-П, от 13 июля 2010 г. № 15-П, от 17 января 2013 г. № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П, от 25 февраля 2014 г. № 4-П, от 31 мая 2016 г. № 14-П.
10. Принцип соразмерности в Административном процедурно-процессуальном кодексе. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32942397 (дата обращения: 24.06.2021).
11. Принцип соразмерности в Административном процедурно-процессуальном кодексе. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32942397 (дата обращения: 20.06.2021).

МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «ЦИФРОВИЗАЦИЯ И ПРАВО: СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕНДЫ, ВОЗМОЖНОСТИ БУДУЩЕГО»

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ КАЗАХСТАНА И РОССИИ, НАЦИОНАЛЬНОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО: НА ПРИМЕРЕ ВЫПУСКА ЕЮ ЭЛЕКТРОМОБИЛЬНЫХ И АВТОПИЛОТНЫХ МАШИН

М. А. Сарсембаев

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
главный научный сотрудник КГ «Болашак»,
доктор юридических наук, профессор
daneker@mail.ru

Аннотация. Промышленность Казахстана и России подошла к рубежу, когда дальнейшее продвижение вперед без цифровизации оказывается просто невозможным. На примере машиностроения, производящей электромобильные и беспилотные машины для транспорта и сельского хозяйства, предпринята попытка показать, какими юридическими методами можно оказать содействие в переводе всего документооборота предприятий и отрасли в электронный формат, оказать содействие в создании систем искусственного интеллекта, в том числе промышленной робототехники, оказать содействие в обеспечении безопасности беспилотных транспортных средств на дорогах общего пользования.

Ключевые слова: цифровизация, роботы, искусственный интеллект, промышленность, электромобиль, беспилотный автомобиль, промышленный Интернет.

В России промышленность находится на достаточно высоком уровне. В Казахстане в советское время был определен уровень развития промышленности. В период перехода к рынку республика потеряла темп промышленного развития. Сегодня Республика Казахстан сумела выправить положение

с промышленностью. Теперь на основе стратегического документа об индустриально-инновационном развитии страна выходит на соответствующие промышленные рубежи.

Наши страны сегодня уже заявляют о необходимости цифровизации своей экономики, в том числе ее значимой отрасли — промышленности. В рамках этой отрасли Казахстан уделяет особое внимание нефтегазовой промышленности, транспортной промышленности, обрабатывающей промышленности, промышленности строительных материалов.

Некоторые российские аналитики считают, что российская программа «Цифровая экономика» делает упор на цифровизацию государственного управления и сферы услуг, в то время как в развитых государствах с участием государственных органов акцент все же делают на промышленность. Во Франции их цифровизированная программа носит наименование «Креативная индустрия», Китай назвал свою программу «Производство–2025», некоторый романтический налет присутствует в названии аналогичной программы США — «Промышленный ренессанс», в Германии ее назвали проще и по существу — «Промышленность 4.0 (Индустрия 4.0)». И Россия, и Казахстан должны делать существенный крен в сторону цифровизации промышленности, машиностроения, тем более в последнее время мы наблюдаем плодотворное движение в этом направлении.

Российская промышленность сегодня считает актуальными следующие направления индустриального и инновационного развития. Руководство отрасли полагает необходимым реструктуризировать существующую инфраструктуру промышленности; использовать в производстве управление данными о промышленной продукции, а также управление ее жизненным циклом; внедрить проработанные аналитические системы с целью принятия оптимальных решений, в частности, в сфере адаптации сотрудников к цифровизированным нововведениям в промышленности машин и механизмов.

Надо отметить, что цифровые заводы, фабрики, производящие транспортные средства и сельскохозяйственные машины и оборудование, цифровое проектирование на предприятиях машиностроения представляют собой инстру-

менты, оказывающие содействие в производстве конкурентоспособных машин и механизмов, в том числе электромашин и беспилотных машин. К электромашинам можно отнести электромобиль, электробус, электроход, электролокомотив, электротрактор, электрокомбайн, электросамолет. В частности, электромобиль — это приходящее на смену автомобилю транспортное средство, которое приводится в движение электрическим мотором, который получает питание от находящейся внутри машины аккумуляторной батареи. Беспилотная машина представляет собой транспортное средство, которое передвигается посредством системы автоматического управления без участия человека-водителя. Попутно скажем, что автопилот — это программно-аппаратный комплекс, который может вести транспортное средство по заданной ему программой траектории.

Главным приоритетом в развитии транспортной промышленности является способность руководства быстро изменять производственные ситуации и системы. И чтобы можно было все это целенаправленно изменять в нужном направлении, нужно научиться умению создавать электромобильную и автопилотную продукцию заводов промышленности и производственные системы в них в виртуальном (онлайн) формате. Умение виртуально проектировать позволяет четко и оперативно решать управленческие вопросы, поскольку благодаря компьютерным технологиям можно иметь точные данные о ресурсах, о наличии и отсутствии тех или иных компонентов к собираемым автомашинам или комбайнам. Благодаря этим данным управленцы могут грамотно и быстро решить, на чем необходимо сфокусировать внимание и усилия, какие ограничения устранить, как распределить прибывающие ресурсы в цеха завода. Такое понимание управленческой ситуации подвигло ученых к мысли о необходимости создать информационные технологии, которые могли бы реально способствовать управлению изменяющимися процессами.

Для начала надо определить, что следует понимать под термином «цифровое производство». Цифровое производство представляет собой информационную, электронную модель высокотехнологичного производства, которая вбирает в себя

главные направления производственных технологий, связанных с новыми материалами и информационно-коммуникационным обеспечением. В этой модели сконцентрирована информация о процессах всего производства, о выпускаемом изделии.

Зачем нужно применять цифровые технологии в машиностроительно-транспортном производстве? Оказывается, такие технологии позволяют повышать гибкость производства, сокращать сроки производства транспортных средств новых брендов и поколений, снижать стоимостные затраты, которые неизбежны при проектировании и производстве новых образцов транспортной и сельскохозяйственной техники.

В первую очередь, внедрение цифровизации в деятельность автопредприятия и предприятия по выпуску тракторов, комбайнов, иного сельскохозяйственного оборудования означает внедрение цифровой системы учета поступившего сырья на завод, компонентов по сборке электромобильной и беспилотной техники для нужд транспорта и сельского хозяйства, количества работников по цехам и подразделениям, количества выпущенной и проданной внутри страны и за рубежом автомобильной и сельскохозяйственной машиностроительной продукции. Еще одним признаком цифровизации стал процесс вхождения машин в сферу производства вообще, производства автомашин и агромашин, в частности. Эта грань цифровизации ведет к тенденции высвобождения из сферы труда крупных масс трудящегося народа. Третьим признаком цифровизации завода можно назвать предоставление руководству предприятия предельно полной и объективной информации о состоянии дел на предприятии, которая необходима для принятия соответствующих решений. И вот здесь крайне необходимо, чтобы интеллектуальный уровень руководителей предприятия соответствовал уровню предоставляемой информации. А это означает, что руководить производственными и иными процессами завода должны люди, обладающие высокими интеллектуальными данными.

Стимулирование цифровизации предприятий промышленности транспортного и сельскохозяйственного машиностроения достигается за счет внедрения элементов Инду-

стрии 4.0, к которым относятся, в частности, коллаборативные (оказывающие содействие) промышленные роботы (коботы), беспилотные транспортные средства, предиктивное (прогнозное) техническое обслуживание, аддитивные технологии (технологии послойного наращивания), машинное обучение и искусственный интеллект, цифровой инжиниринг, интеллектуальное планирование и контроль производства, промышленный интернет, облачные технологии, мониторинг (наблюдение) состояния систем, соединение информационных систем управления производственными процессами. Такое цифровизированное состояние предприятий и отраслей машиностроения в целом улучшит контроль в отношении производственных процессов, сократит потери, повысит эффективность безопасности производства, увеличит производительность труда на соответствующих участках завода. Тем самым будет достигнута высокая конкурентоспособность выпускаемой этими заводами электромобилей, беспилотных транспортных средств и сельскохозяйственных машин.

Цифровизированная революция состоит из трех этапов. На первом этапе мы должны прийти к искусственному интеллекту (artificial intelligence). На втором этапе произойдет переход к сплошным автоматизированным производственным процессам и присутствию, и функционированию в цехах заводов простых роботов. Третий этап можно охарактеризовать как приход интеллектуальных роботов, которые будут обладать способностью мыслить организационными, управленческими, техническими; экономическими категориями в рамках производственных процессов конкретного завода. Третий этап, как видим, является этапом дальней перспективы.

Государства, осознав преимущества цифровизации промышленности, начали совершать ускоренный поворот к нему. Так, Южная Корея с помощью государства поощряет ведущие компании к тому, чтобы они осуществляли весомые инвестиции в новейшие цифровые технологии. Так, одна из крупнейших компаний страны планирует инвестировать в технологии как искусственного интеллекта, так и «интернета вещей» более 4 миллиарда долларов США. Другие компании настроены примерно так же. Дания предпочитает инвестировать

в цифровизацию государственных органов, оказывающих услуги по взаимодействию внутри государственных структур, по взаимодействию государственных органов с гражданами и по взаимодействию государственных структур с бизнесом, в нашем случае с частными заводами транспортного и агротехнического машиностроения. Сегодня каждый бизнес в виде заводов, кроме коммуникации, может проводить практически все операции через Интернет: именно так сотрудники завода получают выписки, оплачивают налоги, представляют отчеты. Все это делается в электронном виде, что позволяет каждый год иметь экономию в 10–20 % от своего общего бюджета предприятия.

По линии министерства энергетики Республики Казахстан ведутся работы «по автоматизации электроэнергетической системы на базе АО «KEGOC». Следует подчеркнуть, что совместными усилиями с Азиатским банком развития Казахстан разрабатывает концепцию, по согласованию с которой планируется внести необходимые изменения в нормативные правовые акты республики (Оставить цифровой след // Казахстанская правда. 2021. № 85 (29462). 7 мая. С. 3). Для Казахстана цифровизированное развитие электроэнергетики очень важно, поскольку благодаря вырабатываемой электроэнергии по дорогам, путям и полям республики начнут передвигаться электромобили, электротракторы и другие электромашины, а сами цифровизированные заводы-изготовители будут функционировать за счет интеллектуализированных систем, станков, конвейеров, оборудования на электрической тяге.

Для того, чтобы упомянутые отрасли машиностроения резко вышли вперед, Казахстану и России нужно увеличить количество оборудования с числовым программным управлением. В английском языке этот термин звучит как «computer numerical control» (CNC), входящий в состав такой области техники, которая имеет отношение к применению цифровых вычислительных систем, призванных управлять процессами производства. России и Казахстану необходимо программировать, цифровизировать, автоматизировать промышленное производство, в том числе в сфере машиностроения, на всех участках производства.

В России законодатель решил внедрять цифровизацию промышленности и других сфер точечными методами. Говоря другими словами, законодатель решил вносить цифровизированные изменения в виде дополнений и изменений в те сферы, где они подходят наибольшим образом. Законодательный орган России это сделал в разных федеральных законах не менее 14 раз. Рассмотрим внедрение цифровых элементов на примере промышленности в целом, транспортно-сельскохозяйственного машиностроения, в частности. Так, путем внесения изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации посредством Федерального закона от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ был урегулирован юридический статус «смарт-контрактов» («умных контрактов», функционирующих на базе компьютерного алгоритма), а также отдельной статьей 1411 Гражданского кодекса развернуто понятие цифровых прав: «Цифровыми правами признаются названные в таком качестве в законе обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам. Осуществление, распоряжение, в том числе передача, залог, обременение цифрового права другими способами или ограничение распоряжения цифровым правом возможны только в информационной системе без обращения к третьему лицу». Аналогичные изменения могли бы быть внесены в гражданское законодательство Казахстана. Следует приветствовать то, что Россия сейчас работает над проектом «Нормативное регулирование цифровой среды». Казахстану есть смысл присмотреться к этому проекту. Это наша работа — работа юристов.

Надо иметь в виду, что промышленный интернет вещей содействует формированию будущих отраслей транспортного и сельскохозяйственного машиностроения, способствует созданию гибкого и умного производства, обеспечивает взрывной рост производительности труда на так называемом «умном заводе». Что собой представляет «умный завод», завод, выпускающий электромобили, электрокомбайны, электротрактора, беспилотные транспортные средства и агромашины? Это завод с цехами, где все производственные

процессе предельно автоматизированы. На таком заводе при серийном производстве авто- и агромашин электромобильного и автопилотного формата научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) должны соответствовать самым высоким стандартам. В цехах такого завода производство организуется промышленным интернетом вещей посредством интеллектуального трансформера, который дает команду производственным линиям на обновление и перестраивание производственных процессов для создания принципиально новой модели беспилотного электромобиля и электротрактора. «Умный завод» на всех стадиях изготовления электромобиля, электрокомбайна со своими функционирующими звеньями работает в режиме онлайн как единое целое. Объект управления включает в себя весь цикл изготовления, скажем, беспилотного автомобиля, в том числе логистику (снабжение), работу сервисных центров, а также получение необходимой обратной связи. Мы специально приводим здесь понятие «умного завода» с тем, чтобы далее показать цифровизированные особенности цехов «умного завода».

Следует отметить, что промышленные роботы вытесняют из цехов автозаводов и заводов по производству сельскохозяйственных машин квалифицированную рабочую силу. Это ведет к тенденции роста безработицы в обществе. Роботы заменяют не только рабочих, занятых на физически тяжелых видах труда, в частности, при производстве кузовных работ при выпуске автомобилей, но и инженеров и рабочих высокой квалификации. Если на 10 тысяч российских рабочих приходится 3 промышленных робота, то усредненный мировой показатель составляет 74 робота. Страны-лидеры по уровню цифровизации (Южная Корея, Сингапур, США, Германия, Китай) располагают в среднем 180 роботами на каждые 10 тысяч рабочих. В Казахстане мы говорим о функционировании 15 роботокомплектов, которые задействованы преимущественно в автомобильной промышленности. В Казахстане и России планируют ускорение создание большего количества промышленных роботов.

В русле нашей темы есть смысл обратить внимание на утвержденную распоряжением Правительством Российской

Федерации от 19 августа 2020 г. Концепцию развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 г. Определяя цели и задачи таких отношений, Концепция установила, что «приоритетной целью регулирования отношений в сфере искусственного интеллекта и робототехники на данном этапе их развития является стимулирование разработки, внедрения и использования таких технологий, создания систем искусственного интеллекта и робототехники в доверенном и безопасном исполнении, которое будет способствовать достижению высоких темпов экономического роста». В Казахстане надо принять примерно такой же программно-концептуальный документ по робототехнике и в целом по искусственному интеллекту. Мы хотели бы дополнить, что подобные отношения обеспечат ускорение темпов экономики, в том числе промышленности транспортного и аграрного машиностроения, не только в России, но и в Казахстане и других странах.

Острой проблемой является отсутствие правового регулирования вопросов цифровизации экономики, промышленности, в том числе промышленности транспортного и сельскохозяйственного машиностроения. В Казахстане и России планируется, что промышленные заводы транспортного и сельскохозяйственного машиностроения будут использовать системы, приборы искусственного интеллекта на различных участках своего производства. Технология искусственного интеллекта существенно влияет на ход производственных процессов. К примеру, уже положено начало использованию инновационных когнитивных (чрезвычайно оперативных обработок запредельных потоков информации) сервисов, к которым относятся сервисы распознавания видео, распознавания речи для того, чтобы можно было следить за безопасностью на автозаводах и предприятиях сельскохозяйственного промышленного производства. Математические модели в виде искусственного интеллекта также, как люди, осуществляют производственный процесс. В Казахстане есть компании, уже использующие подобного рода цифровые технологии. К примеру, ряд компаний использует математические модели, могущие вычислять короткие, более оптимальные

маршруты доставки необходимых грузов как автомобилями, так и по железной дороге. Причем искусственный интеллект выстраивал такое идеальное логистическое решение доставки грузов, которое не каждый человек мог бы сделать.

Трудно представить заводы по изготовлению автомашин и сельскохозяйственных тракторов без изобретения, полезной модели или промышленного образца, на которые выдаются обычные патенты. Теперь законодательным путем с помощью Федерального закона от 20 июля 2020 г. «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса РФ» эти патенты будут выдаваться «в форме электронного документа». Такое дополнение стало бы полезным и для гражданского законодательства Республики Казахстан.

От этапа к этапу цифровизированной революции мы столкнемся с возрастающей актуальностью проблемы «взаимосвязи патентной защиты результатов научной (научно-технической) деятельности и систем искусственного интеллекта». Российские ученые-юристы Д. В. Пономарева и А. Г. Барабашев считают: «Современные системы ИИ (искусственного интеллекта) вполне способны создавать изобретения, которые являются результатом применения (использования) когнитивных (мыслительных) способностей человека, т. е. такие изобретения могут являться патентоспособными». Они уверены, что «все более активное внедрение систем ИИ заставит национальных законодателей пересмотреть определение понятия «изобретатель» (Пономарева Д. В., Барабашев А. Г. Патентная защита результатов научной деятельности и искусственный интеллект: проблемы и вызовы // Право и цифровая экономика. 2020. № 3 (9). С. 36 (с. 36–43). Ни российский, ни казахстанский законодатели вопрос патентной защиты таких изобретений еще не решили. Но, надо полагать, что законодательные нормы на эту тему будут приняты уже в ближней перспективе. В условиях конкурентной борьбы среди автозаводов и заводов-изготовителей агротехники правовое регулирование обычных, гибридных и искусственно-интеллектуальных патентов будет приобретать все возрастающее значение.

Еще одним элементом цифровизации предприятий всех отраслей экономики страны, в том числе машиностроитель-

ных заводов, является законодательный переход от традиционно-бумажных трудовых книжек к компьютерному учету трудовых сведений о сотрудниках в электронном формате, что нашло свое юридическое выражение в Федеральном законе от 16 декабря 2019 г. «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде». Стремясь придать особое значение цифровизации даже отдельных сторон деятельности предприятия, законодатель позволил себе принять отдельный закон. Было решено провести эксперимент в целях перевода кадрового документооборота в электронный вид, что должно быть осуществлено Федеральным законом России от 24 апреля 2020 г. «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой». Такой закон мог бы принять и Казахстан. Оба государства могли бы принять новый закон «О внедрении электронного формата статистической отчетности», на основании которого предприятия всех отраслей экономики, в том числе машиностроительной отрасли, представляли бы первичные статистические данные по каждому предприятию и каждой отрасли в отдельности. Это существенно могло бы облегчить и упростить работу с документами. К тому же, такая цифровизация сэкономила бы предприятиям обеих стран миллиарды рублей и тенге.

Внедрение правовых норм приведенных нами наименований новых казахстанских и российских законов окажет реальное содействие в различных отраслях экономики каждой страны, в том числе в промышленности, машиностроении, и значительно повысит эффективность предприятий этих отраслей. Программы цифровизации довольно успешно внедряются в производство, поскольку отечественные машиностроительно-транспортные заводы с циклами производимой продукции работали по единым стандартам.

Исходя из того, что Концепция к числу первоочередных задач ставит «создание основ правового регулирования новых общественных отношений, формирующихся в связи с применением систем искусственного интеллекта и робототехники, имеющих преимущественно стимулирующий харак-

тер» в промышленности, в машиностроении, Россия и Казахстан могли бы разработать и принять примерно такой новый закон, как: «Об экспериментальных правовых режимах для предприятий транспортного и сельскохозяйственного машиностроения, применяющих искусственный интеллект».

Необходимо не только определить правовые барьеры, затрудняющие «разработку и применение систем искусственного интеллекта и робототехники в различных отраслях экономики», в том числе в промышленности, машиностроении, но и устранить их. Решению этой задачи мог бы способствовать такой новый закон, как: «Об определении и устранении барьеров на пути применения роботов и иных систем искусственного интеллекта в сфере машиностроения».

Немаловажно обеспечить «формирование национальной системы стандартизации и оценки соответствия в области технологий искусственного интеллекта и робототехники». Для этого можно в Казахстане и России принять новые законы о стандартизации и техническом регулировании технологий робототехники и искусственного интеллекта. Но можно пойти и по другому пути. В российском законе от 29 июня 2015 г. «О стандартизации в Российской Федерации» и законе от 27 декабря 2002 г. «О техническом регулировании» можно создать отдельные разделы на темы об искусственном интеллекте. То же самое можно сделать в отношении казахстанских законов от 5 декабря 2018 г. «О стандартизации» и от 30 декабря 2020 г. «О техническом регулировании».

Споры и конфликты между предприятиями, в том числе между предприятиями транспортно- и аграрной машиностроительной отрасли, были и будут в перспективе. Этот процесс также нужно цифровизировать, тем самым организационно облегчить решение спорных вопросов и конфликтов. В этой связи было бы целесообразно разработать и принять нормативный правовой акт «О цифровом обеспечении онлайн-урегулирования правовых споров и конфликтов». Такой цифровизированный онлайн опыт имеется в судебно-уголовной сфере Казахстана и России: его надо распространить на все споры, которые будут рассматриваться по спорам предпри-

ятий между собой посредством отечественных и международных третейских, арбитражных и иных судов.

Казахстанский автозавод «СарыаркаАвтоПром» выпустил несколько сотен электромобилей. Электробусы казахстанских автопредприятий уже обслуживают маршруты городов Актау, Нур-Султан, Павлодар. В планах заводов машиностроения — выпустить не менее 1000 электромобилей в год. Скоро Казахстан начнет выпускать беспилотные автомобили. На начало 2020 г. в России зарегистрировано 6,5 тысяч электромобилей, в том числе отечественного производства. В России уже начали выпускать беспилотные авто. Начало производству беспилотных автомобилей было положено Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2018 г. «О проведении эксперимента по опытной эксплуатации на автомобильных дорогах общего пользования высокоавтоматизированных транспортных средств». Это Постановление заложило нормативно-правовую базу, которая позволяет в период с 1 декабря 2018 г. по 1 марта 2022 г. тестировать высокоавтоматизированные транспортные средства на дорогах общего пользования в городе Москве и в Татарстане. Примерно 50 автозаводов России будут выпускать электромобильные и беспилотные машины и механизмы. Будем надеяться, что казахстанские и российские транспортные и аграрные предприятия постепенно выйдут на уровень «умных заводов». Чтобы приблизить такой результат, мы, юристы, должны способствовать этим предприятиям, отрасли машиностроения в целом посредством рациональной и своевременной разработки и принятия законов и иных нормативных актов, регулирующих их цифровизированную деятельность.

Концепция уделяет внимание вопросам разработки международно-правовых норм в сфере робототехники и в целом искусственного интеллекта. Как известно, различные международные организации обсуждают эти актуальные вопросы. В этой связи необходимо «обеспечить учет национальных интересов Российской Федерации, ее граждан и представителей отечественных компаний при формировании международного регулирования в этой сфере, а также интегрировать Российскую Федерацию в международный рынок искусствен-

ного интеллекта и робототехники с точки зрения универсальности правового регулирования и использования базовых международных принципов». Казахстан мог бы последовать примеру России в этом вопросе. Казахстан вместе с Россией и другими государствами мог бы принять участие в разработке и принятии необходимых текстов международных конвенций по вопросам создания и совершенствования приборов искусственного интеллекта и робототехники мирового уровня в Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), например.

Венская конвенция о дорожном движении от 8 ноября 1968 г. (Казахстан ратифицировал данную Конвенцию 31 декабря 2009 г., СССР ратифицировал 7 июня 1974 г., Россия присоединилась к ней в 1993 г.) содержит в себе норму об обязанности водителей предельно внимательно контролировать свои транспортные средства на постоянной основе. Именно эта норма и стала препятствием на пути проведения испытаний беспилотных автомобилей на автодорогах общего пользования. Руководство Евросоюза желает внести поправку в текст конвенции, что позволило бы дать развить технологию беспилотников на практике. В рамках Европейской программы оценки новых автомобилей требуется наличие в авто интеллектуальной системы «Lane Keeping Assist» (в переводе: «Система удержания автомобиля на полосе движения») и другой интеллектуальной системы «AEB — Automatic emergency braking» (в переводе: «Система автоматического экстренного торможения»). По сравнению с другими странами США уже приняли акты законодательного характера, которые регулируют испытание и передвижение беспилотных транспортных средств в штатах Флорида, Мичиган, Невада.

Штат Аризона не смогла принять закон на анализируемую тему, поскольку там не смогли законодательно разрешить проблему ответственности за аварию, которая может случиться с участием беспилотного автомобиля. На кого возложить ответственность: на владельца автомобиля, на компанию, разработавшую технологию, на завод-изготовитель? Юридический ответ ими не был найден. Между тем, индивидуализирован-

ная вина каждого приведенного субъекта, имеющего отношение к беспилотному автомобилю, вполне доказуема. Если будет доказано, что был заводской брак, то завод будет нести гражданско-правовую ответственность по возмещению причиненного вреда, а инженер или конструктор завода будет привлечен к уголовной или административной ответственности. Если компания, разработавшая технологию этого автомобиля, допустила просчет, и технической экспертизой это будет доказано, то компания и конкретные проектировщики данной технологии будут признаны виновными и соответственно наказаны. Если владелец беспилотного автомобиля заменил какие-то заводские детали в рулевом механизме на самодельные и будет доказано, что именно это привело к аварии, то этот владелец будет привлечен к ответственности.

Российский законодатель пока предлагает разрешать использование «беспилотников» на дорогах общего пользования только при наличии в его кабине водителя, который при необходимости возьмет управление автомобиля на себя. Но мне думается, что мы будем совершенствовать беспилотники и постепенно проникнемся доверием к искусственно интеллектуализированному нейросетевому водителю. Тем более у нас есть многолетний и несколько особенный опыт — вождение другого транспортного средства — самолета автопилотом. Необходимо совершенствовать механизмы гражданско-правовой, уголовной и административно-правовой ответственности при причинении вреда роботами и иными системами искусственного интеллекта, поскольку они обладают достаточно высокой степенью самостоятельности в процессе принятия ими решений, а также предложение методов, которые позволили бы возмещать причиненный их действиями ущерб. Юридические нормы об этом можно дополнительно внести в гражданское, уголовное и административное законодательство как России, так и Казахстана.

Уже сегодня мы должны находить юридические ответы на эти и все другие вопросы. Уже в ближайшей перспективе с помощью юридических средств мы должны содействовать ускоренному внедрению цифровизации в промышленность, в транспортное и сельскохозяйственное машиностроение

Казахстана и России. Мы не можем и не должны ждать аварий и иных несчастных случаев, связанных с машиностроением с тем, чтобы после них предлагать юридические и иные решения возникших таким образом проблем: упреждать их — наша задача, совместная задача юристов, изобретателей, технических специалистов.

Литература

1. Алимбаев А. А., Битенова Б. С. Цифровая экономика: особенности формирования и тенденции развития // Экономика: стратегия и практика. 2019. № 1 (14). С. 57–69.
2. Годжаев З. А., Шевцов В. Г., Лавров А. В., Зубина В. А. Сельскохозяйственный тракторный парк как объект цифровизации // Инновации в сельском хозяйстве. 2019. № 4 (33). С. 88–96.
3. Григорьев С. Н., Кутин А. А. Создание цифровых производств эффективный путь повышения производительности труда в машиностроении // Технология машиностроения. 2015. № 8. С. 59–63.
4. Маркова В. Д., Кузнецова С. А. Развитие менеджмента в цифровой экономике: аналитический обзор исследований // Мир экономики и управления (Новосибирский государственный университет). 2020. Т. 20, № 3. С. 166–183.
5. Пономарева Д. В., Барабашев А. Г. Патентная защита результатов научной деятельности и искусственный интеллект: проблемы и вызовы // Право и цифровая экономика. 2020. № 3 (9). С. 36–43. (С. 36).
6. Спешилова Н. В., Андриенко Д. А., Рахматуллин Р. Р., Спешилов Е. А. Проблемы и перспективы реализации процесса цифровизации промышленности в России // Ежемесячный международный научный журнал Austria-science (Австрия), 1 часть. 2018. № 21. С. 55–58.
7. Тулешева Г. Оставить цифровой след // Казахстанская правда. 2021. № 85 (29462). 7 мая. С. 3.
8. Цветкова Л. А. Технологии искусственного интеллекта как фактор цифровизации экономики России и мира [электронный ресурс] // Экономика науки. 2017. Т. 3. № 2. С. 126–144.
9. Шумилов Р. Н., Толстова Ю. И., Бояршинова А. Н. Электрические машины: учеб. СПб.: Лань, 2016. 352 с.
10. Автоматические системы транспортных средств / В. В. Беляков и др. М.: Форум, 2016. 352 с.
11. Чучаев А. И., Маликов С. В. Ответственность за причинение ущерба высокоавтоматизированным транспортным средством: состояние и перспективы // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 6 (103). С. 117–120.
12. Толстых Т. О., Шкарупета Е. В., Шишкин И. А. Трансформация промышленности в условиях цифровизации экономики // Актуальные проблемы развития хозяйствующих субъектов, территорий и систем регионального и муниципального управления: мат-лы XII междунар. науч.-практ. конф. 2017. С. 114–122.

13. Цифровизация промышленности [электронный ресурс]. URL: liter.kz/ru/articles/show/37570-cifrovizaciya_promyshlennosti
14. Цифровизация промышленности [электронный ресурс] // Интернет-портал АО «Казахстанский институт развития индустрии». Основы права Европейского сообщества: Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества:kidi.gov.kz/novosti/kazahstanskie/880

МОДЕЛЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦИФРОВИЗАЦИИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА КАК НАЦИОНАЛЬНОЙ ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ РОССИИ

Н. П. Воронина

Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
профессор кафедры экологического и природоресурсного права,
доктор юридических наук, доцент
nvoroninamgua@yandex.ru

Аннотация. Цифровизация российской экономики — национальная идея развития российского государства. В документах стратегического планирования отмечается, что цифровизация отдельных сфер экономики требует гибкого правового подхода. В настоящее время цифровизация сельского хозяйства предусматривается множеством политико-правовых и нормативных правовых актов, отсутствует единая система норм, регулирующих цифровизацию агропромышленного комплекса. Совершенствование правового регулирования и стратегического планирования в сфере сельского хозяйства должно основываться на концептуальной модели правового регулирования в сфере цифровизации сельского хозяйства. В настоящей статье предпринята попытка определения модели правового регулирования в сфере цифровизации сельского хозяйства.

Ключевые слова: цифровизация, сельское хозяйство, модель правового регулирования.

Abstract. Digitalization of the Russian economy is a national idea at the present stage of development of the Russian state. The strategic planning documents note that the digitalization of certain sectors of the economy requires a flexible legal approach. Currently, the digitalization of agriculture is envisaged by many political, legal and regulatory legal acts; there is no unified system of norms governing the digitalization of the agro-industrial complex. Improving legal regulation and strategic planning in the field of agriculture should be based on a conceptual model of legal regulation in the

field of digitalization of agriculture. This article attempts to define a model of legal regulation in the field of digitalization of agriculture.

Key words: digitalization, agriculture, legal regulation model.

Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» предусматривает в качестве национальной цели обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере. Спустя два года Президент РФ отметил необходимость цифровой трансформации (Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»).

Цифровизация сельского хозяйства — актуальная потребность, обусловленная необходимостью повышения производительности труда в сельскохозяйственных организациях, повышения безопасности и улучшения условий сельскохозяйственного труда, повышения качества сельскохозяйственной продукции [10, с. 1014–1015].

В документах стратегического планирования в сфере сельского хозяйства отмечается, что наша страна находится на 15 месте по цифровизации. Только на десятой части пашни применяется цифровое земледелие. При этом зарубежный опыт свидетельствует о том, что помимо земледелия цифровые технологии успешно применяются и в растениеводстве, животноводстве, при фитосанитарной защите растений, прослеживаемости сельскохозяйственной продукции от производителя до потребителя и т. д.

В отечественной юридической литературе совершенно справедливо отмечено, что цифровизация АПК должна иметь приоритетное значение, так как от этого зависит обеспечение продовольственной безопасности [9, с. 96]. Анализ законодательства и документов стратегирования позволяет сделать вывод о том, что они не отражают специфику сельского хозяйства, обладают определенной бессистемностью [3, с. 333].

Основной документ стратегического планирования в сфере цифровизации экономики — Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». В ней отме-

чается необходимость создания гибкого правового регулирования цифровой экономики как направления государственной политики. Отсюда следует вывод о том, что в сфере сельского хозяйства цифровизация должна быть также признана направлением государственной аграрной политики [13, с. 950; 4, с. 19]. Но Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее — Закон о развитии) цифровизацию среди ни целей, ни задач, ни направлений государственной аграрной политики не предусматривает. Это не соответствует Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 г., согласно которой цифровизация отраслей и подотраслей агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов — это ключевой приоритет развития АПК, а, следовательно, и государственной аграрной политики в целом. Полагаем, что Закон о развитии должен быть дополнен соответствующими положениями.

Модель цифрового сельского хозяйства должна учитывать особенности сельскохозяйственной деятельности: использование земли и иных природных ресурсов как основных средств производства, учет биологических процессов сельскохозяйственных растений и животных, зависимость от природно-климатических условий, сезонность [1, с. 17–18]. Особенностью современного сельского хозяйства (хотя в последнее время наша страна предпринимает попытки преодолеть негативные последствия аграрной и земельной реформ 90-х гг. прошлого века) является также дистанцирование «от использования современных IT-технологий» [8, с. 119]. Это не позволяет в полной мере выйти отечественной продукции на зарубежные продовольственные рынки. Между тем, Доктрина продовольственной безопасности до 2030 г. предусматривает не только самообеспечение сельскохозяйственной продукцией, но и ее экспорт. Это обуславливает необходимость увеличения объема производимой продукции, в том числе и на основе современных технологий.

Цифровизация сельского хозяйства требует комплекса мероприятий. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйствен-

ной продукции, сырья и продовольствия (далее — Программа) предусматривает принятие ведомственной программы «Цифровое сельское хозяйство» [4, с. 19]. Планируется, что реализация этих мероприятий позволит повысить производительность сельскохозяйственного труда в 2 раза в 2024 г.

С 2019 г. действует ведомственный проект «Цифровое сельское хозяйство» [2, с. 4] (далее — проект). Он направлен на построение цифрового сельского хозяйства, основанного на современных способах производства сельскохозяйственной продукции [2, с. 5]. Это требует создание и развитие национальной платформы цифрового государственного управления сельским хозяйством «Цифровое сельское хозяйство», модуля «Агрорешения», отраслевой электронной образовательной среды «Земля знаний» [4, с. 19]. Отмечая положительный характер данного проекта, тем не менее нельзя не отметить и спорные вопросы. Во-первых, данный проект не утвержден каким-либо нормативным правовым актом, поэтому неясна его юридическая сила. Во-вторых, проект направлен на решение проблем национального масштаба, поэтому должен иметь не ведомственный характер, а, как минимум, уровень документа стратегического планирования Правительства РФ.

Одно из необходимых условий цифровизации сельского хозяйства — надлежащее правовое обеспечение. В настоящее время правовую основу цифровизации сельского хозяйства составляют десятки нормативных правовых актов, не всегда соотносимых друг с другом и коррелируемых с документами стратегического планирования. Поэтому эти политико-правовые и нормативные правовые акты не образуют единой системы норм, регулирующих процессы цифровизации сельского хозяйства. Полагаем, что единая система норм может быть сформирована только на основе концептуальной модели правового регулирования цифровизации сельского хозяйства.

Под моделью правового регулирования цифровизации сельского хозяйства мы понимаем совокупность существенных признаков и характеристик внешнего и внутреннего правового воздействия на поведение участников в сфере цифровизации сельского хозяйства посредством взаимосвязанных правовых средств, методов и способов, направленных

на эффективное достижение целей через реализацию непосредственных и опосредованных задач по обеспечению продовольственной безопасности, увеличению экспорта сельскохозяйственной продукции, улучшения условий сельскохозяйственного труда и др.

С внутренней стороны концептуальная модель правового регулирования — это система существенных признаков и характеристик правового воздействия на внутренние и внешние отношения по цифровизации сельского хозяйства. С внешней стороной — это совокупность нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере цифровизации сельского хозяйства.

Можно выделить наиболее перспективные направления цифровизация сельского хозяйства в России.

Прежде всего, это цифровое земледелие, при котором осуществляется определение границ сельскохозяйственных угодий с использованием спутниковых систем навигации, дифференцированное внесение удобрений, составление цифровых карт и планирование урожайности, мониторинг посевов, отбор проб почвы в системе координат, дистанционное зондирование, применение беспилотной сельскохозяйственной техники и т. д. В России элементы точного земледелия применяются в лишь полутора тысячах хозяйств на площади 7521 тыс. га. Это крупные сельскохозяйственные организации, но их количество не превышает 1 % всех производителей сельскохозяйственной продукции. Прогнозируется, что к 2024 г. оно составит 60 % [11, с. 231–241].

Одна из сфер применения цифровых технологий в сельском хозяйстве — почвообработка. Их внедрение «позволяет улучшить работу пахотных агрегатов за счет стабилизации положения рамы, изменения ширины захвата плужного корпуса, скорости движения орудия, использования опорно-приводных колес» [6].

В растениеводстве цифровые технологии применяются в защите сельскохозяйственных растений. Они включают цифровую диагностику, цифровой фитосанитарный мониторинг, компьютерные системы поддержки принятия решений управления, роботизированные системы защиты растений [7].

Цифровизация также направлена на обеспечение прослеживаемости сельскохозяйственной продукции, внедрение торговых онлайн-платформ [12, с. 95], проведение электронных торгов, создание порталов по предоставлению земельных участков из государственной и муниципальной собственности и др.

Расходы по внедрению цифровых технологий несут производители сельскохозяйственной продукции. Поэтому требуется их государственная поддержка. Но ни Закон о развитии, ни Программа не предусматривают конкретных мер государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, внедряющих цифровые технологии. Полагаем, что действующее законодательство должно быть дополнено соответствующими мерами государственной поддержки.

Таким образом, цифровизация сельского хозяйства обуславливает необходимость совершенствования политико-правовых и нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере сельского хозяйства, на основе модели правового регулирования в сфере цифровизации сельского хозяйства:

- модернизация нормативного регулирования и стратегического планирования в сфере цифровизации с учетом требований ФАО,
- корректировка документов стратегического планирования в сфере развития сельского хозяйства в части определения направлений цифровизации и приведение их в соответствие с документами стратегического планирования, направленных на цифровизацию российской экономики и сельского хозяйства,
- внесение изменений в Закон и Программу в части мер государственной поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, внедряющих цифровые технологии [5, с. 107–108].

Литература

1. Аграрное право: учеб. / отв. ред. М. И. Палладина, Н. Г. Жаворонкова. М.: Проспект, 2010. 432 с.
2. Ведомственный проект «Цифровое сельское хозяйство»: официальное издание. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2019. 48 с.
3. Воронина Н. П. Аграрное право: современные тренды // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 1. С.331-337.
4. Воронина Н. П. Цифровое сельское хозяйство России: направления совершенствования правового регулирования // IUS PUBLICUM ET PRIVATUM. 2020. № 4. С. 18–21.
5. Воронина Н. П. Правовое регулирование инноваций в предпринимательской деятельности в сфере сельского хозяйства // Современные проблемы развития предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом / под общ. ред. В. А. Вайпана, М. А. Егоровой. М.: Юстицинформ, 2021. С. 94–108.
6. Лобачевский Я. П., Старовойтов С. И., Ахалая Б. Х., Ценч Ю. С. Цифровые технологии в почвообработке // Инновации в сельском хозяйстве. 2019. № 1. С. 191–197.
7. Неменушая Л. А. Цифровые технологии в фитопатологии // Инновации в сельском хозяйстве. 2019. № 1. С. 215–221.
8. Немченко А. В., Дугина Т. А., Лихолетов Е. А. Цифровизация как приоритетное направления экономического развития аграрного производства // Вестн. Алтайской академии экономики и права. 2019. № 4. С. 119.
9. Попова О. В. Проблемы правового регулирования цифровизации в агропромышленном комплексе // Аграрное и земельное право. 2018. № 9. С. 96–102.
10. Скворцов Е. А., Скворцова Е. Г, Санду И. С., Иовлев Г. А. Переход сельского хозяйства к цифровым, интеллектуальным и роботизированным технологиям // Экономика региона. 2018. № 3. С. 1014–1015.
11. Федоренко В. Ф. Тенденции цифровизации и интеллектуализации сельского хозяйства // Инновации в сельском хозяйстве. 2019. № 1. С. 231–241.
12. Юрина Н. Н. Направления цифровизации сельского хозяйства России // Вестн. ин-та экономики и управления НовГУ. 2018. № 2. С. 92–97.
13. Voronina N. P., Shnorr Zh. P. Digitalization of agriculture: problems of legal support // European Proceedings of Social and Behavioural Sciences EpSBS. 2019. P. 948–953.

ВЛИЯНИЕ ЭКОСИСТЕМ НА РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т. Э. Рождественская

Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
профессор кафедры финансового права,
профессор, доктор юридических наук
tatiana_rojd@mail.ru

Аннотация. Стремительное развитие экосистем (банковских экосистем) оказывает огромное влияние как на экономику в целом, так и финансовые системы. В статье рассматриваются виды существующих экосистем, анализируется их положительное влияние на развитие финансовой системы, а также риски, которые их деятельность несет как для потребителей финансовых услуг, так и для финансовой системы в целом.

Ключевые слова: финансовая система, цифровые технологии, экосистемы, банковские экосистемы, потребители финансовых услуг.

Abstract. The rapid development of ecosystems (banking ecosystems) has a huge impact on both the economy as a whole and financial systems. The article examines the types of existing ecosystems, analyzes their positive impact on the development of the financial system, as well as the risks that their activity carries both for consumers of financial services and for the financial system as a whole.

Key words: financial system, digital technologies, ecosystems, banking ecosystems, consumers of financial services.

Появление новых цифровых технологий оказывает колоссальное влияние на все стороны жизни, включая экономику и финансовую систему. Современные мобильные устройства многофункциональны, что позволяет их использовать для получения информации о различных товарах, работах, услугах, а также облегчает продвижение и сбыт товаров, работ, услуг. Появление поисковиков позволяет быстро найти необходимую информацию о различных товарах, сравнивать их, а производителям и продавцам предоставляет новые площадки для рекламы и продвижения своей продукции. Этому способствует снижение стоимости интернет-трафика и мобильных устройств, увеличение интернет-покрытия, рост скорости передачи данных. В пандемию возросла потребность потреби-

телей заказывать товары и услуги дистанционно, развитие сервисов, предоставляемых дистанционные услуги, ускорилося.

Как отмечалось, финансовые операции лежат в основе современной экономики. Платежи и денежные переводы совершаются с высокой частотой и формируют устойчивую связь с потребителем. Кредиты поддерживают и стимулируют продажи товаров и услуг. Сберегательные и инвестиционные продукты создают ресурсную базу для развития предприятий. Проникновение и степень взаимосвязи финансовых услуг с реальным сектором сегодня настолько высоки, что эти сервисы являются обязательным компонентом любой крупной экосистемы.

Таким образом возникли и начали стремительно развиваться экосистемы (банковские экосистемы), представляющие собой совокупность цифровых платформ, где встречаются в онлайн-режиме продавцы и покупатели, предоставляется широкая линейка товаров (маркет-плейс), разрабатываются сервисы как для физических, так и для юридических лиц, обобщаются сведения о клиентах, что позволяет формулировать адресные предложения по товарам, работам, услугам. Экосистема (банковская в том числе) — это сращивание между собой банка, интернет-компании и телекома (мобильного оператора) в единый холдинг, с целью удовлетворения 100% потребностей клиентов по системе «одного окна» с критическим влиянием на экономику государства и полным контролем над клиентом.

Таким образом, необходимо констатировать, что появляющиеся технологические экосистемы начинают оказывать все большее влияние на экономику, накапливая огромные массивы данных и инновационные технологии работы с ними, что создает, с одной стороны, преимущества для предпринимателей и поставщиков, а, с другой стороны, выгодно потребителям.

Основные экосистемы, функционирующие сегодня в мире, были созданы в США и Китае. К ним относятся четыре американские технологические компании: Google, Apple, Facebook и Amazon (так называемая GAFA) и две китайские: Alibaba и Tencent. Особенностью этих экосистем является то,

что они были созданы на базе технологических платформ и в дальнейшем включили в орбиту своей деятельности смежные сегменты рынка, в результате чего нарастили существенное влияние за счет как финансовой успешности, так и массовости клиентской аудитории.

Следует отметить, что американские экосистемы отличаются от китайских тем, что американские техногиганты ориентированы прежде всего на международные рынки, в то время как китайские сосредоточены, в первую очередь, на внутреннем рынке, поскольку национальном китайский рынок в силу его масштаба и количества населения в большей степени удовлетворяет потребности их развития. Кроме того, китайские техногиганты при выходе на иностранные рынки оказывают услуги, прежде всего, китайским туристам за рубежом и продвигают товары китайских производителей.

На первом этапе своего развития экосистемы не оказывали финансовые услуги, что объяснялось несколькими факторами.

Во-первых, финансовые рынки находятся за пределами основных компетенций таких компаний;

во-вторых, доходность от оказания финансовых услуг относительно небольшая;

в-третьих, в финансовой сфере наиболее жесткое регулирование и надзор. Поэтому экосистемы первоначально рассматривали выход на финансовый рынок как, с одной стороны, появление новых рисков, а, с другой стороны, как необходимость общения с финансовыми регуляторами.

Однако по мере развития экосистем стало понятно, что невозможно их полноценное функционирование без оказания ими финансовых услуг, поскольку в таком случае невозможно выстраивать системы «одного окна». Именно поэтому большие технологические компании стали оказывать финансовые услуги, прежде всего, платежные услуги. Кроме расчетов за покупки товаров и услуг, экосистемы осуществляют P2P-переводы, а также кредитование, ведение счетов клиентов, предоставляют страховые и инвестиционные продукты.

Таким образом, следует сделать констатировать, что в США и Китае основные экосистемы (банковские экосистемы) воз-

ники на базе технологических гигантов, которые постепенно в орбиту своих интересов включили финансовые услуги.

В России, наоборот, крупнейшие экосистемы создавались на базе крупнейших банков, которые трансформировались в технологические компании, создали вокруг себя экосистемы финансовых и нефинансовых услуг, и осуществляют совместные проекты с интернет-компаниями. Ярким примером здесь является трансформация Сбербанка в Сбер, т. е. трансформация из банка (кредитной организации) в банковскую экосистему, в рамках которой планомерно наращивается оказание нефинансовых услуг, от высокопроизводительной обработки данных (GridGain) до телемедицины (Doc.Doc).

Ускоренное развитие цифровизации экономики диктует необходимость нормативного регулирования происходящих процессов с целью сохранения конкурентной среды, недопущения недобросовестных практик подавления конкуренции, приводящих к торможению инновационного развития, снижению качества товаров и услуг, что неизбежно в конечном итоге приведет к росту цен и нарушению прав и законных интересов потребителей услуг, в том числе, финансовых услуг.

Стремительное развитие экосистем (банковских экосистем) и их влияние как на экономику в целом, так и на финансовый рынок требует от регуляторов (прежде всего, финансовых регуляторов) оценивать риски, возникающие в деятельности экосистем и реагировать на уже реализовавшиеся риски и потенциальные риски. Именно анализ потенциальных рисков должен лежать в основе определения подходов к регулированию деятельности экосистем на российском рынке [1].

Анализ деятельности экосистем (банковских экосистем) позволяет выделить следующие риски:

- 1) риски для физических лиц — клиентов экосистем;
- 2) риски для физических лиц, не являющихся клиентами экосистем;
- 3) риски для поставщиков — участников экосистем, производящих услугу или продукт;
- 4) риски для поставщиков услуг или товаров, не вошедших в экосистему;
- 5) риски для экономики в целом;

- 6) риски монополизации технологических решений;
- 7) риски для банковской (финансовой) системы.

Основной риск для клиентов экосистем (потребителей) — это резкое снижение возможности выбора, вызываемое не столько сложностью, сколько отсутствием желания искать необходимые товары и услуги вне экосистемы. При этом сам по себе данный факт не несет обязательных негативных последствий, однако со временем может привести к негативному эффекту: с точки зрения оператора экосистемы, важна широта предлагаемого спектра товаров и услуг, но не лидерство в каждом отдельном сегменте. Как следствие, клиент экосистемы может получать продукты и услуги удовлетворительного, но не лучшего качества, однако в силу привычки, удобства, сложности перехода или просто из-за нежелания искать и осваивать что-то новое клиент не пытается найти более подходящие для себя предложения вне экосистемы.

С другой стороны, известно, что в среднем человек не любит выбирать из слишком большого количества вариантов. Поэтому с точки зрения владельца экосистемы предложение по каждому виду товаров не должно быть очень широким. Кроме того, в силу особенностей электронных продаж потребитель может и не узнать о практиках дискриминационного ценообразования или иного манипулирования информацией со стороны экосистемы.

Получение экосистемой большого объема данных о потребительских привычках и ежедневных покупках клиента, изучение поведения клиента и соответствующая настройка адресной рекламы в перспективе могут привести к тому, что в условиях все ускоряющегося ритма жизни и дефицита времени потребитель будет почти автоматически соглашаться на предложения продуктов и услуг от экосистемы.

Таким образом, стоит отметить потенциальные риски снижения общего качества продуктов и услуг на экосистемных рынках.

Для физических лиц, не являющихся клиентами экосистем, также существуют определенные риски, прежде всего, в ситуации, когда в отдельных регионах экосистема является единственным источником предложения определенных про-

дуктов или услуг, а затем, в результате собственных бизнес-решений или смены стратегии, перестает обслуживать клиентов из данного региона. Экосистемы (банковские экосистемы) могут вытеснить с локального рынка местных поставщиков, что грозит монополизацией рынка со всеми вытекающими негативными последствиями.

Для поставщиков товаров и услуг партнерство с платформой (в том числе входящей в экосистему) также приносит не только новые возможности, но и новые риски, связанные с потерей прямого контакта с потребителем, и возникновение критической зависимости от экосистемы (банковской экосистемы).

По мере того, как платформы становятся основным каналом продаж, растут потенциальные негативные последствия от реализации рисков дискриминации поставщиков со стороны платформы, которая может проявляться в нестабильности технического соединения, неполноте или задержке передачи информации, непредоставления собираемых данных, занижении позиции поставщика в поисковой выдаче, а также выражаться в неравных условиях партнерства, основанных на непрозрачных критериях.

В случае если платформа является доминирующим каналом продаж, на первый план выходят вопросы непрерывности деятельности такой платформы и информационной безопасности (сохранность коммерческих и клиентских данных, скорость и полнота информационного обмена). Платформа может диктовать цену предлагаемого товара и другие условия. В этом случае зависимость поставщика от платформы становится максимальной, что создает благоприятную среду для злоупотреблений и нарушения прав и законных интересов потребителей, в том числе, финансовых услуг.

Отдельно нужно отметить риски для экономики отдельных юрисдикций. Следует отметить, что экосистемы (банковские экосистемы) возникли и стали развиваться только в отдельных странах, но функционируют они в настоящее время практически во всех государствах. Заходя на рынки отдельных стран такие экосистемы (банковские экосистемы) зачастую не подпадают под регулирование национальных

регуляторов и начинают вначале конкурировать, а потом и вытеснять с рынка местные компании (особенно это касается сферы финансовых услуг, в том числе осуществления расчетов). При доминировании иностранных платформ преимущество в продвижении товаров получают не местные, а иностранные производители.

Особо следует отметить риски для финансовой системы.

Так, дополнительные риски возникают для кредиторов и вкладчиков банков, на базе которых формируются экосистемы (банковские экосистемы), связанные с тем, что банки начинают отвлекать ресурсы для поддержания новых для них нефинансовых отраслей [4]. Поэтому в новых условиях банкам, трансформирующимся в экосистему, следует менять бизнес-модели, а надзорным органам — изменять подходы к осуществлению надзора [3].

Для минимизации негативных последствий неконтролируемого развития экосистем (банковских экосистем) в России в ближайшее время следует разработать и принять нормативные правовые акты, регулирующие функционирование экосистем (банковских экосистем) и учитывающие создаваемые ими риски. Особая роль в решении этого вопроса отведена Банку России как органу регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке Российской Федерации [2].

Литература

1. Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: кол. моногр. 3 изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2021. 438 с.
2. Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э. Регулирование, контроль и надзор на финансовом рынке в Российской Федерации: учеб. пособие. 2 изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2019. 452 с.
3. Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Публичное банковское право: учеб. для магистров. М.: Проспект, 2016. 448 с.
4. Регулирование рисков участия банков в экосистемах и вложений в имобилизованные активы. Доклад для общественных консультаций Банка России, 23 июня 2021 г. URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/123688/Consultation_Paper_23062021.pdf (дата обращения: 24.06.2021).

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЕ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

О. Н. Шерстобоев

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
декан юридического факультета
кандидат юридических наук, доцент
sherson@yandex.ru

Аннотация. Искусственный интеллект прочно входит в словарь современного человека, с ним часто связывается будущее нашей планеты, его все активнее используют власти для решения самых разных задач. При этом очевидно, что использование искусственного интеллекта в публичной сфере приносит как позитивный настрой, так и некоторые риски. От юридической науки требуется поиск ответов, позволяющих минимизировать эти риски.

Ключевые слова: право и искусственный интеллект, административное право, органы государственной власти.

Abstract. Artificial intelligence (AI) is included in the vocabulary of modern person, the future of humanity is often associated with AI, the authorities use AI to solve various problems. Obviously, there are some positive and negative results that are associated with the use of AI in the public sphere. Legal Science has to find answers to minimize these risks.

Key words. Law and artificial intelligence, administrative law, government bodies.

Представляется, что пока искусственный интеллект может гордиться некоторым успехом в судебном доказывании при разрешении споров между частными лицами, в особенности коммерческих споров, если имеется необходимость анализа больших массивов цифровой информации. Споры из публичных правоотношений, как известно, имеют свою специфику, которая влияет на все стадии судебного процесса. В частности, это подчеркивается в административно-процессуальных кодексах, закрепляющих порядок рассмотрения административных споров судами, которые характерны для континентальных стран. В связи с этим можно предположить, что новые технологии в таких делах должны обосновываться иными базовыми положениями, чем те, которые использу-

ются судами при разрешении конфликтов между частными лицами. Особенности, прежде всего, описываются тем, каким образом применяются технологические достижения в системе исполнительной власти. От этого будут зависеть процессуальные правила, обеспечивающие возможности сторон административного спора в суде.

Правительства широко используют новые технологии для решения своих задач, но этот процесс закрыт от граждан и их организаций, которые в случае спора с органами власти не получают полноценного доступа к публичным электронным ресурсам, их алгоритмам. Перед тем как рассмотреть указанную проблему, обратимся к вопросам использования предиктивного кодирования (программ-предсказателей, основанных на технологии искусственного интеллекта) при разрешении споров в предпринимательской сфере. Здесь также не все складывается гладко. Если отдельные судьи принципиально не возражают против использования искусственного интеллекта в определенных условиях на стадии доказывания, то стороны не всегда признают указанный метод допустимым. Показательно, что в одном из самых известных британских дел, в котором суд допустил применение искусственного интеллекта (*Pyrrho Investments Limited v MWB Property Limited*) участники процесса сами ходатайствовали об использовании программы при разрешении корпоративного спора [1]. Напротив, американский случай (*Moore v. Publicis Groupe*) демонстрировал нежелание истцов верить результаты процесса искусственному интеллекту, хотя на этом настаивал ответчик [2]. Во всех случаях использование компьютерной программы было санкционировано судьями, которые оказались большими энтузиастами новых технологий в юриспруденции. Интересно и то, что в обоих примерах, участниками, позитивно отнесшимися к методу предиктивного кодирования в судебном процессе, являлись довольно крупные корпорации. При том, что истцами в американском случае были физические лица, и этот способ определения истины представлялся им недостаточно надежным. Это можно связать с тем, что граждане не обладали ресурсами сравнимыми с теми, которыми располагали корпорации, и, следовательно, опасались довериться слож-

ным, непонятным для них электронным ресурсам. В определенном смысле, здесь следует рассуждать о возможном нарушении принципа процессуального равенства сторон, определяемого не только одинаковыми правами и обязанностями, но и равными возможностями. Поскольку американское дело касалось защиты прав человека в отношениях с работодателем, то аналогичное поведение можно предположить и для споров, развивающихся по формуле «невластный субъект — представитель власти».

В публичной сфере события могут выстраиваться по следующему сценарию: орган публичной власти, внедряет электронный сервис, который собирает сведения о гражданах, их организациях, обладает способностями обобщать данные, делать выводы о соблюдении норм права. Граждане и большинство корпораций не имеют доступа к государственному сервису, у них нет ресурсов, сопоставимых с государственными, позволившими бы создать программу и перепроверить выводы государственного сервиса. В итоге, в судебном процессе доводы органа власти, подкрепленные выводами компьютерной программы, будут противопоставлены позиции частного лица, в распоряжении которого окажутся традиционные доказательства, и то если они у него имеются. Обычно, изначально неравные статусы участников административного процесса выравниваются с помощью принципа активной роли суда. Он закреплен в российском кодексе административного судопроизводства, а также процессуальных законах большинства стран, по крайней мере, из континентальной правовой семьи. Активизм судей во многом выражается правом определять предмет доказывания, по своей инициативе истребовать доказательства. Но сможет ли суд, разрешающий административный спор, истребовать сведения об алгоритмах, на основании которых работает государственный сервис? Даже если такая возможность будет доступной, то захочет ли активный суд сделать это, поскольку далее ему предстоит ответить на гораздо более сложные вопросы, а что делать с этими алгоритмами, как их нужно оценивать, почему им можно доверять или не доверять?

Так, в некоторых странах искусственный интеллект относительно давно используется для прогнозирования вероятного рецидива. Например, в США применяется программа COMPAS, а в Великобритании — HART. Анализу подвергается информация о криминальном прошлом человека, его отношения с правоохранительными органами, но также и место проживания, отношения с иными лицами и прочие факторы, которые устанавливаются через сопоставление больших данных о лицах, ранее совершавших преступления. Выводы, сделанные алгоритмом, используются для принятия юридически-значимых решений, например, при условно-досрочном освобождении. При этом существуют исследования, в которых решения искусственного интеллекта представляются как дискриминационные, нарушающие фундаментальные права человека [3, р. 316–317]. Так, в деле Лумис против штата Висконсин (2016) суд согласился с доводами против абсолютного доверия выводам алгоритмов COMPAS, обратив внимание на то, что выборка данных в общенациональном масштабе не всегда актуальна, если не завершен анализ населения штата; есть вероятность, что программа «предвзято» оценивала претендентов в зависимости от их расы и национальности. В итоге был сделан вывод, что непрозрачность алгоритма, связанная с защитой исключительных прав на программу ее разработчиков, а также механизм оценки рисков, который постоянно не коррелируется, увеличивают возможность ошибочного решения. Одновременно суд подтвердил правомерность использования программы как таковой [4].

В гарвардском обзоре этого судебного решения указывается на недостатки заключенной в нем логики. В частности, отмечается неспособность судей «взвешивать инструменты оценки рисков». Так, по мнению рецензентов, суд не учел многочисленную критику выводов, сделанных COMPAS. Например, программа чаще указывала на высокий риск совершения повторного преступления в отношении чернокожих лиц, которые в действительности затем не совершали преступления. Суд также игнорировал проблему текущей точности программных оценок, которые часто оспаривались. Но главное, не было учтено то, что судьи, даже и получив доступ к алго-

ритму, вряд ли способны разобраться в специфике его работы. В итоге, если судьи будут проинформированы о погрешностях в работе данной программы, то они скорее всего не смогут оценить степень такой погрешности в конкретном деле. Судья может попасть под обаяние «больших данных», анализ которых якобы более надежен, чем исследование поведения конкретного преступника [5, р. 1534–1537].

С ростом числа сервисов, используемых для принятия юридически-значимых решений, а также по мере их развития и усложнения, описанные проблемы станут более актуальными и, по-видимому, приобретут всемирный масштаб. Так, в 2019 г. ФНС России отчиталась о росте числа выигранных в судах дел на 75 %, а в конце 2020 г. сообщалось, что налоговые органы выигрывают в судах почти 85 % всех дел [6]. Причин этому несколько, в том числе и более системная, профессиональная работа самих органов, но некоторая роль отведена налоговым сервисам, которые позволяют аккумулировать данные о налогоплательщиках, систематизировать их, а значит и делать выводы. В литературе все чаще постулируется очевидная мысль, цифровизация налогового администрирования затронет «все сферы жизнедеятельности общества, связанные с движением денежных средств. Это принесет значительные преимущества, но также, возможно, обострит существующую ситуацию и создаст определенные налоговые риски» [7, с. 313].

Так, за цифровизацию налоговой информации отвечает Автоматизированная информационная система «Налог-3» [8]. В положении об этом сервисе заявляется, что он обеспечивает прием, обработку, предоставление данных, но также и анализ информации, поддерживает принятие управленческих решений по налоговым вопросам. Безусловно речь здесь идет о больших данных, но следующим шагом может стать внедрение искусственного интеллекта (если он еще не применяется), тогда государство приобретет «цифрового сотрудника» с супервозможностями, знающего почти все о каждом налогоплательщике в отдельности и обо всех них вместе, оперирующего большими данными и делающего на их основе выводы. Если не знать методики анализа сведений, не иметь

доступа к алгоритмам сервиса, то вполне может повториться американская история с оценкой рисков рецидива. Одновременно судам придется давать оценку результатам, выданным электронным сервисом и лишь оформленным сотрудником налогового органа. С одной стороны, окажутся большие данные и формулы, с другой, письменные документы, может быть показания свидетелей налогоплательщика. Что из этого будет выглядеть достовернее можно легко спрогнозировать. Скорее всего суды затруднятся оценить даже процедуру, в рамках которой собирались информация, не говоря уже о материально-правовой стороне дела. Налогоплательщикам в такой ситуации придется спорить с машиной и нормы особенной части налогового права, с значительной вероятностью, здесь не смогут оказать им существенную помощь.

Возможна и более сложная ситуация, при которой корпорации создадут собственные сервисы, аналогичные тем, которыми пользуются органы государственной власти. Эти сервисы также смогут обобщать большие данные, анализировать их, и выдавать решения. Они будут созданы профессионалами, а достоверность их результатов окажется подтвержденной уважаемыми экспертами. Тогда спор перейдет в плоскость «машина против машины», вместо правовых норм, судьям придется уяснять смысл алгоритмов. Будет интересно, если корпорации раскроют свои алгоритмы суду, им придется подтвердить достоверность данных, а государство не сделает этого, поскольку достоверность решений его сервисов будет опираться на идею суверенного субъекта, как самого авторитетного из всех возможных участников правоотношений. Кому из участников такого спора должны поверить судьи и главное, как они смогут обосновать свое решение? Наиболее простым аргументом будет отсылка к публичным полномочиям, если государство что-то приняло, то указанное что-то является достоверным пока иное не будет доказано в надлежащем порядке. Но такая аргументация умаляет основную функцию судов, проверять правомерность актов представителей двух других властей, прежде всего органов исполнительной власти.

Безусловно, вводя электронные сервисы, внедряя в процедуру принятия решений искусственный интеллект государство заботиться об объективности и законности своих решений. Так, цифровизация в области налогов связывается с большей эффективностью работы органов, минимизации организационных затрат при реализации властных функций, риск-ориентированным подходом при проведении административного надзора, что также должно позитивно сказаться на положении законопослушных граждан (организаций) и негативно на тех, кто нормативные предписания не соблюдает [9]. Все так, но и нарушители имеют право на судебную защиту. Даже если, административный акт вынесен на основе права, то это не должно исключать возможность судебной проверки и констатации законности этого факта. Тем более, хорошо известно, что не все решения властных субъектов законны. Аргументированное решение суда также связывается с доверием населения к органам, решения которых устояли после судебной проверки. Доверие же, в свою очередь, выступает важной конституционной категорией, определяющей уровень легитимности власти [10, с. 42–72]. В нашем случае, очень велики риски односторонних действий органов государства, при которых субъекту заранее будет сообщаться то, что им не исполнены определенные нормы и за это ему следует претерпевать некоторые негативные последствия.

Безусловно, статья ни в коем случае не преследует цель изображения разных апокалиптических сценариев, в ней демонстрируются, иногда может быть несколько эмоционально, некоторые проблемы, решение которых должно стать предметом юридической науки. В свою очередь, ответы на вопросы могут задать импульс и для дальнейшего развития юриспруденции.

Литература

1. Pyrrho Investments Limited v MWB Property Limited [2016] EWHC 256 (Ch) (16 February 2016). URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Ch/2016/256.pdf>
2. Moore v. Publicis Groupe, 287 F.R.D. 182 (2012). URL: <https://judicialstudies.duke.edu/wp-content/uploads/2017/07/Panel-6-Da-Silva-Moore-et-al.-v.-Publicis-Groupe-2012.pdf>

3. McGregor L., Murray D., Ng V. International human rights law as a framework for algorithmic accountability // International and Comparative Law Quarterly. 2019. Vol. 68. Issue 2. P. 309–343.
4. State v. Loomis, 881 N.W.2d 749 (Wis. 2016), para 66. URL: <https://www.courts.ca.gov/documents/BTB24-2L-3.pdf>
5. Criminal law — sentencing guidelines — Wisconsin Supreme Court requires warning before use of algorithmic risk assessments in sentencing. State v. Loomis, 881 N.W.2d 749 (Wis. 2016) // Harvard Law Review. 2017. Vol. 130. № 3. P. 1530–1537.
6. Агеева О. Государство выиграло почти 80% дел о необоснованной налоговой выгоде ФНС может смягчить подход к наказанию фирм-уклонистов. URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/12/2020/5fd33d389a79472295685f6d>
7. Петухова Р. А., Григорьева Я. А. Налоговое администрирование в условиях цифровой экономики // Вестн. Томск. гос. ун-та. Экономика. 2019. № 46. С. 302–316.
8. Об утверждении Положения об автоматизированной информационной системе Федеральной налоговой службы (АИС «Налог-3»): приказ ФНС России от 14 марта 2016 № ММВ-7-12/134 // Официальный сайт ФНС России. URL: https://www.nalog.ru/rn77/about_fts/gos_inf/4045827/
9. Михаил Мишустин рассказал о цифровизации работы Налоговой службы на Всероссийском налоговом форуме, дата публикации 29.10.2019 // Официальный сайт ФНС России. URL: https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/9195163/
10. Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право: моногр. М.: Норма, 2020. 192 с.

ЦИФРОВИЗАЦИЯ, ИНТЕЛЛЕКТУАЛИЗАЦИЯ ТРАНСПОРТНОГО И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО МАШИНОСТРОЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН. ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ

С. Н. Сарсенова

Евразийский национальный университет
им. Л. Н. Гумилева (Казахстан)
доцент кафедры международного права,
кандидат юридических наук
ss-almas@inbox.ru

Аннотация. Цифровая трансформация машиностроительного комплекса в области сельского хозяйства, требует изучение новых методов

и инструментов интеграции программных продуктов, платформ предприятий и, в частности, нормативно-правовое регулирование в рамках промышленной политики Казахстана, Комплексного плана развития машиностроения Республики Казахстан на 2019–2030 гг. Актуальные вопросы обеспечения качества продукции в условиях цифровизации, вопросы интеграции информационных систем и средств, жизненный цикл изделия на предприятиях, цифровизация, интеллектуализация транспортного и сельскохозяйственного машиностроения Республики Казахстан.

Ключевые слова: цифровизация машиностроения, беспилотный летательный аппарат, робототехнологии.

Новые технологии и цифровизация машиностроения трансформируют сельское хозяйство и открывают новые возможности для совершенствования экономической политики.

Мировая практика определяет «стабильной экономикой» ту, в которой основные отрасли машиностроения том числе и сельскохозяйственного машиностроения реализуют около 70 % внутреннего спроса. Национальный производитель создает конкурентоспособную продукцию, предлагает и продвигает ее как внутри страны, так и за пределами Казахстана. Государство должно предоставить благоприятные условия куда, входят финансово-правовые инструменты, воспроизводства и цифровизация сельскохозяйственного машиностроения.

Казахстан подписал Административное соглашение между Правительством Республики Казахстан и Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию ЮНИДО «О целевых взносах в Фонд промышленного развития» (г. Вена, 2 декабря 2015 г.), стороны договорились о сотрудничестве в осуществлении проектов технического сотрудничества за счет предоставления Донором целевых взносов в Фонд промышленного развития [1].

Новые возможности расширяют сотрудничество с донорами и международными организациями в промышленной сфере, ЮНИДО — организацией системы ООН, для содействия Правительству Казахстана по индустриализации экономики в соответствии с Государственной программой индустриально-инновационного развития на 2015–2019 гг. Тесное сотрудничество с ЮНИДО в дальнейшем позволит расширить деятельность в Казахстане, в частности привлечь экспортную помощь

в сферу промышленного развития — транспортного и сельскохозяйственного машиностроения, реализации инвестиционных проектов.

В США и странах ЕС фермерские хозяйства воспроизводят материально-техническую базу во многом за счет средств, выделяемых правительствами для компенсации производственных затрат в расчете на 1 га пашни. Например, в 2012 г. ЕС было выделено 42 млрд евро, которые предназначались для поддержки сельского хозяйства, а также инвестиции в основной капитал. В 2014 г. было выделено уже 89,9 млрд евро. Значительная часть этих средств была использована на приобретение машин и оборудования. Кроме того, ЕС выделяет ежегодно средства в виде субсидий на покупку сельскохозяйственной техники для своих аграриев [2].

Подобный опыт воспроизводства и цифровизации сельскохозяйственного машиностроения необходимо применить в казахстанской практике. Проект унифицированного Закона «О промышленной политике» [3], который определит основные принципы, цели и задачи развития обрабатывающей промышленности, в том числе и сельскохозяйственного машиностроения.

Модернизация в области производства сельскохозяйственной техники неразрывно связана с развитием аграрного производства, следовательно, и изменениями в формах землепользования и развитием аграрной науки, которые в свою очередь обуславливаются текущими общественно-политическими условиями и прогрессом в сфере аграрных знаний.

Влиянием на усовершенствование сельскохозяйственного машиностроения определяется научно-технический прогресс, сельское хозяйство 4.0 интегрирует ряд инноваций для производства сельскохозяйственной продукции. Эти инновации охватывают точное земледелие, большие данные для достижения большей эффективности производства. Воспроизводство техники — это динамичная категория, непрерывный процесс ее обновления путем приобретения новых технологий: теперь это нужно делать с помощью цифровизации сельскохозяйственного машиностроения, модернизации и капитального ремонта действующих объектов.

В последние годы казахстанское сельскохозяйственное машиностроение не только углубляет локализацию, но и активно расширяет продуктовые линейки. В стране появились новые проекты совместно с крупнейшими мировыми производителями сельхозтехники, такими как: «Петербургский тракторный завод» (Кировец), «Lovol», «Ростсельмаш» и др. 2020 г. также ознаменовался подписанием соглашений с мировыми гигантами сельхозмашиностроения — немецкой компанией «Claas» (завода в Северо-Казахстанской области) и австрийской компанией «PÖTTINGER» (производство посевных комплексов в Костанае) [4].

Агропромышленный сектор экономики Казахстана, на сегодня потребность в технике потребителей обеспечена как национальными производителями, так и импортом сельскохозяйственной машиностроительной продукции. По устойчивым ресурсам можно выделить две формы рынка сельскохозяйственной техники, это рынок новой техники их представляют агропромышленные предприятия, заводы-изготовители, дилерские, лизинговые организации и сельскохозяйственные организации выступают покупателями.

Достаточно острым и актуальным становится вопрос — второй формы мы выделяем сервисный рынок, который представляет большой интерес для специфических служб, оказывающих посреднические ремонтно-технические услуги, мастерские сельскохозяйственного машиностроения.

Изучив арбитражную практику по спорам уже приобретенных объектов сельскохозяйственного машиностроения, нередко возникает вопрос «о наличии существенных недостатков товара, затем судом устанавливается в результате проведения основной и дополнительной экспертиз, требование истца о замене товара на аналогичный, заявленное правомерно, подтверждаются материалами дела и подлежат удовлетворению». Подобная проблема возникает и с комплектующими объектами сельскохозяйственного машиностроения, например, в 2016 г. крестьяне Аксуского региона Павлодарской области жаловались на некачественную сельхозтехнику испанского производства, на машины для полива орошаемых массивов, АО Каз агрофинанс предлагал пересмотреть только

график платежей по лизингу, но не их замену. Вопрос о защите прав потребителей при приобретении и эксплуатации должен быть тщательно представлен в сопроводительных документах и быть гарантией их соблюдения.

Первая в мире полностью машинная культура, посеянная и обработанная без участия человека, — была собрана в 2017 г., что стало важной вехой в цифровом сельском хозяйстве, иногда известном как «умное сельское хозяйство» или «электронное сельское хозяйство».

Казахстанский рынок оборудования и услуг летающих роботов эксперты характеризуют как незрелый, он до сих пор находится в стадии первичного насыщения. Объем реализации именно беспилотных аппаратов и услуг, оказываемых при их помощи, органами статистики не фиксируется [5].

Задачей 7 Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 г. выступает «развитие собственной научно-технологической и инновационной базы» формируется политика в области науки и научно-технологического развития, направленная на законодательство, способствующее разработкам и инновациям, оно должно быть более гибким, чтобы эффективно и своевременно адаптироваться к разработке, испытанию и внедрению новых технологий (испытание беспилотных автомобилей, дронов, для использования в промышленности, в том числе и в АПК).

В Казахстане крупные компании только начинают внедрять робототехнологии, в том числе и беспилотных летательных аппаратов — БПЛА, в свои производства и проводить сравнительный анализ их экономической целесообразности. Наиболее активно этот процесс идет в Алматы и Нур-Султане, в меньшей степени — в регионах. Такие выводы позволяют сделать статданные, опубликованные в бюллетене «Об использовании информационно-коммуникационных технологий на предприятиях РК в 2019 году». Цифры относительные, так как в обследовании приняли участие 130 тыс. компаний, но они дают понимание о структуре затрат на IT-технологии и востребованности предлагаемых инструментов [6].

Линия сборки беспилотных летательных систем SKYALRK-1LEX и Центр сервисного обслуживания этих летательных

аппаратов созданы на базе ТОО «Казахстанская Авиационная Индустрия», 5 мая 2021 г., состоялась церемония открытия, что планируется экспортировать продукцию, а также это позволит в перспективе претендовать на статус регионального многофункционального сервисного авиационного центра [7]. Стоит отметить, что в 2020 г. Казахстан запустил производство беспилотников Elbit компания «Казахстан Инжиниринг», Казахстанская авиационная промышленность запустила производство израильских беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) с 2020 года.

Все участники рынка беспилотных летательных аппаратов — БПЛА в Казахстане можно поделить на три группы — компании, занимающиеся сборкой БПЛА на территории Казахстана; сервисные организации, предоставляющие услуги мониторинга и сбора данных с помощью беспилотников; дистрибьюторы.

Первая группа состоит из четырех крупных компаний и несколько студенческих стартапов, завод по производству собственных систем БПЛА с полезной нагрузкой QAZDRON в городе Нур-Султан, завод по сбору роботизированных авиационных систем RoboAvia в Шымкенте, компания Adrome Automation в Алматы. Во вторую группу входят 10–15 средних и малых компаний, которые приобрели дроны за рубежом и предоставляют услуги аэромониторинга, аутсорс [8]. В отдельной категории — крупные производственные компании, которые готовы вложиться в приобретение дорогостоящих беспилотников, обучение пилотов и специалистов, умеющих анализировать полученные данные. Как правило, это промышленные гиганты и сельскохозяйственное машиностроение.

Открытым остается вопрос для коммерческих беспилотников в Казахстане это страхование, которое уже находится в стадии разработки будет действовать в ближайшее время.

«Ассоциация цифровые инновации в машиностроении» в апреле 2021 г. провела II Международную конференцию «Информационные технологии в машиностроении» мероприятие стало уникальной площадкой, посвященной главным вопросам цифровизации, характеризующим машиностроительную отрасль, приняли участие представители предпри-

ятий машиностроения России, Казахстана, Белоруссии, стран ближнего и дальнего зарубежья. Ключевыми темами конференции стали: развитие цифровой трансформации машиностроительного комплекса в 2020–2021 гг.; методы и инструменты интеграции программных продуктов и платформ в рамках одного предприятий; сквозное управление жизненным циклом изделия на предприятиях машиностроения; внедрение методов системной инженерии на предприятиях машиностроения; актуальные вопросы обеспечения качества продукции в условиях цифровизации в машиностроении; ключевые вопросы интеграции информационных систем и средств промышленной автоматизации в машиностроении [10].

Инновации в процессе воспроизводства сельскохозяйственной техники означают превращение технологических концепций, разработанных в результате фундаментальных и прикладных исследований, в конкурентоспособную агропромышленную продукцию.

В условиях дефицита финансовых средств машиностроительные предприятия не инвестируют средства в НИОКР, практически повсеместно прекращают свое существование конструкторские подразделения на предприятиях, попытка создать отраслевые КБ с финансированием извне, результатов не дала. В системе госзаказа не предусмотрена возможность финансирования НИОКР. Сформированный по инициативе государства фонд недропользователей на выполнение НИОКР (R&D) до машиностроителей не доходит [10].

Изучив поставленные вопросы, мы пришли к следующим выводам: сотрудничество с ЮНИДО позволит расширить деятельность в Казахстане, в частности привлечь экспортную помощь в сферу промышленного развития — транспортного и сельскохозяйственного машиностроения, а также реализацию инвестиционных проектов. В национальном законодательстве необходимо предусмотреть вопросы страхования коммерческих беспилотников в Казахстане, вопросы сервисного и гарантийного обслуживания цифровых транспортных сельскохозяйственных объектов машиностроения, урегулировать

услуги аэромониторинга, аутсорс, выработать предложения по взаимодействию транспортного и сельскохозяйственного машиностроения для инвестирования средств в НИОКР в Казахстане.

Литература

1. Административное соглашение между Правительством Республики Казахстан и ООН ЮНИДО о целевых взносах в фонд промышленного развития: постановление Правительства Республики Казахстан от 8 ноября 2016 г. № 679.
2. Овсянко Л. А. Государственная поддержка сельского хозяйства: опыт зарубежных стран // Международный сельскохозяйственный журнал. 2015. № 3. С. 9–12.
3. Проект Закона Республики Казахстан «О промышленной политике». Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2020 г. № 957 [электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000957/history>
4. ВЕСТНИК АКАБ за февраль 2021 Ассоциация Казахстанского автобизнеса [электронный ресурс]. URL: <https://akab.kz/wp-content/uploads/2021/03/ral-2021-g..pdf>. По данным Комитета статистики РК, импорт аудио- и видеооборудования, относящегося к информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ), в 2018 г. составил \$321 млн (с ростом на 17 % за год). Другие товары ИКТ были завезены на сумму \$378 млн (на 10 % меньше, чем в 2017 г.). <https://kursiv.kz/news/rynki/2020-05/kak-izmenitsya-rynok-kommercheskikh-bespilotnikov-v-kazakhstane>
5. <https://kursiv.kz/news/rynki/2020-05/kak-izmenitsya-rynok-kommercheskikh-bespilotnikov-v-kazakhstane>
6. <https://www.gov.kz/memleket/entities/miid/press/news/details/bespilotnye-letatelnye-sistemy-skyalrk-1lex-nachali-sobirat-v-kazakhstane?lang=ru>
7. <https://kursiv.kz/news/rynki/2020-05/kak-izmenitsya-rynok-kommercheskikh-bespilotnikov-v-kazakhstane>
8. Информационные технологии в машиностроении: II Междунар. конф. 21–22.04.2021 [электронный ресурс]. URL: <https://xn--80aqm2b.xn--p1ai/21-22-04-2021-b5/>
9. Комплексный план развития машиностроения Республики Казахстан на 2019–2030 годы [электронный ресурс]. URL: <https://smkz.kz/img/kompl-plan-proekt2018.pdf>

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЕ: РОССИЙСКИЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

О. П. Еланцева

Тюменский государственный университет
доцент кафедры теории государства и права
и международного права,
кандидат исторических наук, доцент
oelanceva@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена проблемам правового регулирования предоставления государственных услуг в электронной форме, как части института публичных услуг, в том числе в условиях ограничений пандемии COVID-19.

Ключевые слова: государственная услуга, публичная услуга, правовое обеспечение оказания публичных услуг.

Abstract. The article is devoted to the problems of legal regulation of the provision of public services in electronic form, as part of the institution of public services, in the face of COVID-19 pandemic restrictions.

Key words: Public service, public service, legal support for the provision of public services.

Правовое обеспечение предоставления государственных услуг в электронной форме является актуальной темой для дискуссионного обсуждения с различных позиций: правовой, экономической, социологической. Организационно-правовое обеспечение предоставления государственных услуг в электронной форме в современных условиях применения информационных технологий при обмене информацией и возникновении угроз различного генеза — это уже давно объективная реальность.

Во всем мире активное развитие еще в 90-х годах XX в. получили различные социальные проекты по созданию информационного общества и внедрению информационно-коммуникационных технологий (далее по тексту ИКТ) в повседневную деятельность органов публичной власти. Наиболее известен проект «Электронное правительство» (Electronic Government),

выполняющий важные функции по регулированию информационных отношений между основными субъектами и институциональными структурами.

В условиях формирования глобального информационного общества модель «Электронного правительства» выполняет ряд важных задач:

- обеспечение равных прав и доступа к глобальным национальным, местным и локальным информационным ресурсам;
- предоставление необходимой информации и электронных услуг гражданам;
- создание платформ для реализации проекта государственных закупок;
- содействие развитию интернет-экономики;
- регулирование взаимоотношений между основными субъектами электронного бизнеса;
- осуществление дистанционных фискальных функций и налогового контроля;
- оказание дистанционных консультаций населению по различным вопросам жизнедеятельности государства, муниципалитета, и решению конкретной жизненной ситуации, в которой оказался гражданин;
- обеспечение комплексной информационной безопасности и многое другое.

Мировой опыт показывает, что модель электронного правительства естественна и привлекательна для тех стран и культур, в которых государство воспринимается как обслуживающая, сервисная структура. На основе этой модели практически всеми странами, развивающими применение электронных форм взаимодействия «государство-население» построена новая система взаимоотношений. Создана система «прямых и обратных взаимосвязей» между основными субъектами управления общественными процессами, функционирующая с помощью ИКТ в целях обеспечения конституционных прав и свобод граждан.

Основные задачи применения ИКТ в госуправлении практически у всех мировых держав — это улучшение качества

предоставляемых государством населению услуг и повышение эффективности государственного управления. Польза от внедрения электронных услуг для государства на первом этапе была очевидна: снижение издержек на содержание государственного аппарата, повышение производительности труда государственных служащих, борьба с коррупцией в правительственных структурах, возможность контроля, прозрачность процессов, развитие системы защищенного межведомственного документооборота, планирование и мониторинг деятельности органов власти, формирование правовой базы для выполнения правительством и властью в целом своих функций через различные виды электронных сервисов. Граждане на первом этапе развития системы очевидных выгод не видели, но «втягивались» в процесс, в том числе в рамках правового пространства. При этом возникал вопрос о проблеме «цифрового неравенства». В ряде стран Запада есть специальные государственные должности — уполномоченные наблюдать за соблюдением конституционных прав граждан на доступ к информации: в США — главный ответственный по информации (Chief information officer), в Великобритании — электронный посланник (e-envoy).

Развертыванию инфраструктуры электронного правительства в Российской Федерации дало начало принятие постановления Правительства РФ от 28.01.2002 № 65, которым была утверждена федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)». Продолжение это процесса было обозначено разработкой государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)», утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313, а также указом Президента РФ от 07.05.2012. № 601. Продолжение это процесса было обозначено разработкой следующей государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)», утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313, а также указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601. [1].

Основной фокус в правовом обеспечении оказания электронных государственных услуг при организации государственного управления впервые начал формироваться с 2010 г.

Именно в этот момент в Российской Федерации были разработаны и запущены основные составляющие части электронного правительства, направленные на осуществление перехода к оказанию услуг в электронном виде, которые функционируют и по сей день. В Европе с 90-х годов активное внедрение сервисно-ориентированного подхода к построению электронного правительства приводит к закономерному уменьшению количества точек доступа к государственным услугам, в идеале до одной — единого портала государственных услуг для граждан, бизнеса, некоммерческих организаций, иностранцев и других категорий пользователей. В зависимости от сложившихся условий разные страны использовали различные стратегии построения технологических платформ электронного правительства. Например, в Эстонии и Германии (Бремен) реализация электронного правительства началась с «чистого листа», поэтому проектировались изначально технологически совершенные и интегрированные системы электронного правительства. В некоторых региональных правительствах (землях) Германии избрали путь одновременного построения систем обеспечения доступа к услугам, разработки новых приложений и развития информационной инфраструктуры, а необходимые доработки унаследованных систем проводили исходя из практики их эксплуатации. Отдельные страны предпочли пошаговую стратегию использования имеющихся технологических и программных средств и их постепенную интеграцию в современную платформу электронного правительства.

В России законодательная легализация электронных документов была заложена в 2010 г. с вступлением в силу ФЗ № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», были внесены изменения в Налоговый кодекс, в Арбитражный процессуальный кодекс, затем появился федеральный закон «Об электронной подписи».

В последнее время Россия активно модернизирует законодательство с целью обеспечения правового регулирования новых форм общественных отношений.

Большинство проблем правового обеспечения предоставления государственных услуг в электронной форме в действующем законодательстве Российской Федерации до сих пор

требуют своего решения, например, имеется проблема несовершенства понятийного аппарата и общей перегруженности системы нормативно-правового регулирования процессов оказания государственных/муниципальных услуг; проблемы определения объекта правонарушения в сфере предоставления государственных услуг; проблемы организационного характера, практика применения международных актов, связанных с общественными отношениями по предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме и другие. Анализ правоприменительной практики показал, что в реальности ситуация с предоставлением электронных государственных услуг весьма далека от изложенных нормативных стандартов.

Главной задачей информатизации России в 2000-х было создание технической инфраструктуры. Европа прошла этот путь в конце 90-х годов и сменила приоритеты — во главу угла европейские власти поставили знания пользователей. Доступ сегодня — это в такой же степени вопрос наличия технических ресурсов и информационного содержания, как и умения ими пользоваться. К сожалению, на первых этапах цифровизации огромная часть населения России была просто исключена из информационного общества по ряду, часто объективных причин (отсутствие технических устройств для использования Интернет, отсутствие самого Интернета в связи с удаленностью, например, места жительства от инфраструктуры и т. п.). Объединенной Европе удалось предупредить подобное развитие событий. Под эгидой Международного Фонда ECDL, призванной повышать компьютерную грамотность населения разных стран мира, была разработана программа «e-Citizen — Электронный гражданин». Этот социально-политический проект направлен на формирование свободного обращения информации между государством и гражданином, так как при всей созданной инфраструктуре граждане, так и не получают доступа к общественно значимой информации в связи с отсутствием навыков. В России такие проекты работают сегодня во многих регионах.

Если говорить о развитии инфраструктуры, т. е. технической составляющей, то в Российской Федерации запущены

основные части электронного правительства — порталы удаленного электронного доступа к системам оказания государственных и муниципальных услуг: Единый портал государственных услуг и функций (ЕГПУ), Региональный ГПУ, функционирующие на территории всех субъектов РФ, а также официальные сайты и порталы органов публичной власти; созданы мобильные приложения, посредством которых возможен доступ к указанным ресурсам с мобильных устройств. Порядок функционирования указанных информационных систем закреплен постановлением Правительства РФ от 24.10.2011 № 861.

Создана Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА), позволяющая использовать единый идентификатор для доступа ко всем остальным порталам предоставления услуг различных поставщиков. Порядок функционирования и применения ЕСИА устанавливается постановлениями Правительства РФ от 28.11.2011 № 977 и от 10.07.2013 № 584.

Функционирует Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), благодаря которой создана система взаимодействия органов публичной власти между собой с целью организации обмена данными при предоставлении электронных услуг.

Активно развиваются различные Государственные информационные системы (ГИС), благодаря которым осуществляется ряд функций: учет имеющихся задолженностей и проведенных платежей и начислений при предоставлении услуг, пользователи системы имеют возможность получить информацию об имеющихся задолженностях, организуется процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий при предоставлении услуг. Порядок функционирования таких систем устанавливается Правительством РФ, например, Постановление Правительства РФ от 20.11.2012 № 1198.

Создан Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг, в который включаются сведения обо всех видах предоставляемых услуг.

Работает Аналитическая система мониторинга качества предоставляемых услуг, благодаря которой возможен доступ

к информации в области качества предоставления той или иной электронной услуги.

В настоящее время, информационное общество России выстраивается и функционирует в соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203.

Сфера оказания государственных услуг относится к сфере обязательственных правоотношений, сущностью которых является требование одним субъектом правоотношения предоставления того или иного блага, а другой субъект правоотношения должен это требование исполнить посредством претворения в жизнь определенных действий.

Действующее законодательство РФ позволяет выделить следующих субъектов, организующих предоставление услуг: федеральные органы исполнительной власти; органы государственных внебюджетных фондов; исполнительные органы государственной власти субъектов РФ; органы местного самоуправления, при условии осуществления ими переданных государственных полномочий; организации, участвующие в предоставлении государственных услуг, в которых размещается государственное задание (заказ); многофункциональные центры (МФЦ) и иные организации, участвующие в процессе предоставления государственных услуг. МФЦ — это учреждение, созданное субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в целях обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг. Отличительными признаками МФЦ является то, что оно создается в форме государственного или муниципального учреждения, а также предоставление услуг по принципу «одного окна» [2].

Отличием правового регулирования предоставления электронных государственных и муниципальных услуг по сравнению с «классическим» предоставлением услуг гражданину посредством необходимости его личного присутствия в органе власти или МФЦ является наличие широкого и преимущественно «информационного» понятийного аппарата.

Большинство терминов — это термины цифровой среды, следовательно, необходимо их нормативное закрепление.

Правовое регулирование отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации в Российской Федерации регламентируется федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Законодательство Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации основывается на Конституции Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации.

Большинство из терминов связано с таким базовым понятием как «информационная система», поскольку именно на ее базе строится и функционирует цифровая среда, которая в итоге и становится проводником для граждан в получении государственной услуги. Необходимо обратить внимание на то, что в ряде Постановлений Правительства РФ, Постановлений органов государственной власти субъектов РФ, муниципальных правовых актов слова «функция» и «услуга» используются как синонимы.

В гражданском праве под услугами понимают действия, результат которых не имеет овеществленного выражения и не может быть гарантирован [3]. В соответствии со ст. 38 Налогового кодекса РФ услугой является деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности [4]. Руководствуясь смыслом ст. 2 Закона № 210 государственная, услуга рассматривается как деятельность уполномоченных субъектов по реализации функций специальных органов, осуществляемая по запросам заявителей в пределах, устанавливаемых нормативными-правовыми актами полномочий органов [5]. Характерной особенностью трактовки обоих терминов является слово «деятельность» как функции органа власти, оказывающего публичные услуги.

Публичные услуги документы Европейского союза определяют как «услуги общего экономического интереса», представляющие собой экономическую деятельность, которую органы публичной власти определяют как имеющую особое важное значение для граждан и которая не осуществлялась бы, если бы не имело место вмешательство со стороны

публичного сектора» [6]. В Австралии в 1998 г. была подписана Хартия предоставления публичных услуг в поликультурном обществе [7], отражающая национальные подходы к оказанию публичных услуг. По тексту Хартии, «политика предоставления публичных услуг должна основываться на обеспечении равного доступа и справедливости для того, чтобы публичные услуги могли удовлетворять потребности лиц с разными языковыми и культурными традициями, давая им возможность в полной мере участвовать в экономической, социальной и культурной жизни. Хартия также установила принципы разработки, предоставления и контроля за качеством предоставляемых услуг, принципы информационной открытости, стандарты доступности, ответственности, действенности и подотчетности.

Анализ закона № 210 дает основания говорить о том, что многие ключевые системообразующие термины и нормы закона недостаточно юридико-технически и лингвистически проработаны. Например, закрепленные п. 1 и 2 ст. 2 определения понятия «государственная услуга» и «муниципальная услуга» не раскрывают надлежащим образом содержания, сущности и природы этих понятий. Термин «электронные услуги» активно применяется, но он не закреплен. Главным отличием понятия «электронная государственная услуга» является специальная форма предоставления. Таким образом, по нашему мнению, термин «электронная государственная услуга» следует определить следующим образом — это деятельность уполномоченных субъектов по реализации функций специальных органов, осуществляемая по запросам заявителей посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий в пределах, устанавливаемых нормативными-правовыми актами полномочий соответствующих органов.

Закрепление данного термина в законодательстве привело бы к единообразному трактованию и следственно применению закона, что в своем результате бы улучшило качество и механизм правового регулирования предоставления государственных услуг в электронном виде в РФ. Таким образом, целесообразным видится внесение изменения в статью вто-

рую Закона № 210 — заменить понятие «предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде» на сопоставленные понятия «государственная услуга», «муниципальная услуга» — понятия «электронная государственная услуга», «электронная муниципальная услуга».

В зависимости от субъекта, предоставляющего электронные услуги, можно выделить: 1) электронные услуги, предоставляемые органами (федеральные органы исполнительной власти; органы государственных внебюджетных фондов; исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации; государственные корпорации; органы местного самоуправления); 2) электронные услуги, предоставляемые организациями (государственные учреждения и иные организации, в которых размещается государственное задание или заказ (МФЦ); иные организации, участвующие в предоставлении государственных услуг).

Отдельным пунктом постановления Правительства РФ от 26 марта 2016 г. № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» предусматривается требование о необходимости разработки административных регламентов предоставления услуг, включающих в себя в обязательном порядке состав действий, которые заявитель вправе совершить в электронной форме при получении услуги с использованием ЕПГУ, порталов услуг и официальных сайтов субъектов, предоставляющих государственные услуги.

Статья 2 Закона № 210 определяет административный регламент как нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги. Структура административного регламента, а также общее содержание разделов жестко регламентированы законодательством. Статьи 13 и 14 Закона № 210 содержат общие требования к разработке проектов административных регламентов и требования к стандарту предоставления государственной или муниципальной услуги. Административный регламент, являясь актом, устанавливающим требования (стандарт) к определенной электронной услуге,

еще больше расширяет массив нормативно-правовых актов, предусматривающих требования к оказанию электронных государственных услуг.

Наличие большого числа административных регламентов оказания государственных и муниципальных услуг приводит к тому, что и так имеющаяся обширная законодательная база обрастает огромным количеством подзаконных актов. Подобная ситуация создает неудобности не только для получателей государственных услуг (необходимо приложить усилия, для этого чтобы разобраться в таком количестве нормативных актов), но и субъектов, осуществляющих предоставление государственных и муниципальных услуг (необходимо всегда поддерживать административные регламенты в актуальном состоянии).

В данный момент российским законодательством не предусмотрена возможность оказания сразу комплексного блока услуг исходя из жизненной ситуации гражданина (смерть родственника, рождение ребенка, открытие юридического лица и др.), хотя на практике данный механизм реализуется в некоторых субъектах РФ. Для предоставления некоторых электронных услуг требуются документы, которые могут быть получены только в рамках оказания отдельных услуг. В законодательстве следует проработать возможность заявителям автоматически получать ряд услуг (с целью получения документа) без участия в этом процессе должностных лиц соответствующих государственных органов и организаций. В данном случае гражданин должен информироваться о возможности получения аналогичной услуги в не автоматическом порядке.

Следует проработать возможность включения в законодательство положения, которое бы предусматривало в рамках получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме устанавливать приоритеты электронных документов над бумажными, а также придать юридическую силу данным, используемым в ГИС и муниципальных правовых системах (например, информация, заполняемая гражданином в личном кабинете: платежные реквизиты, паспортные данные, СНИЛС, загранпаспорт, военный билет и др.)

К сожалению, в процессе ретранслирования предоставления государственных и муниципальных услуг в электронную форму разработчики цифровых платформ редко обращаются к полной оптимизации действующих процедур их предоставления, впоследствии чего временные и денежные затраты на оказание услуги не меняются, в то время как движение должно быть в сторону их уменьшения. Страницы порталов предоставления услуг и органов публичной власти зачастую содержат большое количество сложных и специализированных наименований услуг, административных процедур и прочей информации, которая часто фигурирует исключительно в тестах законодательства и не доступна для понимания обычным гражданином, не имеющим специальных познаний в данной сфере.

Действующим законодательством устанавливается два основных порядка защиты прав получателей государственных услуг: судебное обжалование посредством обращения в суд в порядке, определенном главами 24, 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, или главами 24, 25 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (в случае, если нарушение затрагивает права и законные интересы лиц в предпринимательской или иной экономической сфере), а так же в досудебном, посредством обращения с жалобой на действия должностного лица. В соответствии со статьей 5 Закона № 210 за заявителем на получение государственных услуг закрепляется право на досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу либо государственного служащего.

Конвертация процедур предоставления государственных услуг в электронную форму открывает новые возможности в защите прав и интересов граждан и предпринимателей. Так, в связи с переходом на электронные порталы государственных услуг, возможным стало исключение такого основания для нарушения порядка предоставления государственных услуг, как затребование документов и платы, не предусмотренных заявителем. Это связано с тем, что при получении

электронной государственной услуги заявитель следует по изначально заданному алгоритму административных процедур, определенных административным регламентом, состоящему в основном из различных полей и форм, которые необходимо просто заполнить. В данном случае контакт между заявителем и должностным лицом исключается вовсе, и вероятность ошибочного запроса документов/платы за оказание услуги исключается.

Пандемия коронавирусной инфекции COVID-19 став беспрецедентной ситуацией, затронувшей абсолютно все государства и их граждан, показала, что электронное правительство и применение ИКТ в деятельности органов власти, работающий механизм сыграл положительную роль в организации жизнедеятельности государства и каждого гражданина в его «жизненной ситуации». В то же время пандемия «оголила» и наиболее сложные вопросы правового регулирования оказания государственных услуг в части функционирования самих органов власти. Так видится необходимым нормативное регулирование вопросов удаленного доступа уже самих работников органов власти к корпоративным системам и защита персональных данных заявителей, впрочем, защита информации и информационная безопасность данных в информационных системах в целом стала еще более актуальным вопросом для обсуждения.

Если возвращаться к вопросу публичных услуг, то правильно обработанная и поданная информация об эпидемиологической ситуации в стране, исходящая от компетентных органов, помогает гражданам принимать рациональные и взвешенные решения касательно их повседневной жизни и работы, укрепляет доверие общества к государству, а также дает возможность органам государственной власти действовать более направленно и осознанно, фокусируя свое внимание на наиболее подверженные кризису сферах.

Чрезвычайная ситуация и самоизоляция граждан, возникшие в результате пандемии коронавирусной инфекции COVID-19, привели к увеличению потребности граждан и предпринимателей в новых цифровых государственных услугах и повысили спрос на уже существующие и представляющиеся

услуги. Многие сотрудники органов государственной власти, а также частные представители ИТ-сферы были мобилизованы и привлечены к оперативной разработке новых приложений и услуг в целях помощи гражданам справиться с коронавирусной инфекцией. Так же в мире повсеместно отмечается рост получения электронных услуг с использованием цифровой идентификации и цифровой подписи, что частично можно связать с резким увеличением числа заявлений на социальные пособия по безработице, выплаты заболевшим коронавирусной инфекцией, дополнительным надбавкам к зарплате медицинских работников и другие. Минкомсвязь России запустило в работу приложение «Госуслуги Стопкоронавирус», которое является платформой, обеспечивающей доступ к ряду электронных сервисов, особенно востребованных в условиях пандемии коронавирусной инфекции COVID-19. Данное приложение интегрировано с ЕСИА и позволяет использовать уже имеющуюся учетную запись для авторизации. На начальном этапе распространения инфекции в России данное приложение позволяло заполнить анкету для граждан, прибывающих в РФ из-за границы, что позволяло избежать множества времязатратных процедур. Так же, в Москве и ряде субъектов федерации был введен обязательный пропускной режим для передвижения по улице. Получение цифрового пропуска посредством использования приложения «Госуслуги Стопкоронавирус» является одним из возможных способов оформления соответствующего пропуска.

Пандемия COVID-19 вынуждает государство и общество стремительно переходить к цифровым технологиям для реагирования на кризис в краткосрочной перспективе, устранения социально-экономических последствий в среднесрочной перспективе и обновления существующих стратегий и инструментов в долгосрочной перспективе. Вопросы правового обеспечения оказания государственных услуг в электронной форме требуют нового взгляда на проблему и ее решение.

Литература

1. Еланцева О. П. Автоматизация оказания государственных услуг: учеб. пособие. Тюмень: ТюмГУ, 2016. 460 с.

2. Игнатова А. М. Многофункциональные центры как инструмент повышения качества предоставления государственных услуг // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2011. Т. 7. № 2. С. 220–228.
3. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
4. Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
5. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собрание законодательства РФ. № 31. Ст. 4179.
6. Services of General Economic Interest: Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP/ State Aid Group of Economic Advisory Group on Competition Policy. URL: http://ec.europa.eu/competition/steta_aid/legislation/sgei.pdf
7. Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society // Australian Multiculturalism for a New Century: Towards Inclusiveness // National Multiculturalism Advisory Council. Canberra, 1999. P. 112–118.

**АПРОБАЦИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ
НАУЧНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
НА ТЕМУ: «НАУЧНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В РЕСПУБЛИКЕН КАЗАХСТАН» ПО ВОПРОСАМ
ЦИФРОВИЗАЦИИ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА**

Б. К. Нургазинов

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
руководитель Отдела конституционного, административного
законодательства и государственного управления,
кандидат юридических наук
nurgazinov@list.ru

О. Н. Шерстобоев

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
декан юридического факультета,
кандидат юридических наук, доцент
sherson@yandex.ru

Л. Т. Жанузакова

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
главный научный сотрудник Отдела конституционного,
административного законодательства
и государственного управления,
Университет «Туран»
заместитель директора НИИ права,
доктор юридических наук, профессор
zhanleila@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы цифровизации правотворческого процесса в Республике Казахстан и внесены предложения по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: цифровизация, правотворческий процесс, цифровое право, электронная форма, публичное обсуждение, нормативный правовой акт.

Abstract. The article discusses the problems of digitalization of the law-making process in the Republic of Kazakhstan and makes proposals for improving legislation in this sphere.

Keywords: digitalization, law-making process, digital law, electronic form, public discussion, regulatory legal act.

Одним из значимых вопросов, связанных с правотворческим процессом в Республике Казахстан, является процесс его цифровизации.

Казахстан добивается вхождения к 2050 г. в число тридцати конкурентоспособных стран мира. Для достижения данной амбициозной цели в стране реализуется политика нового инновационного развития и ускоренного технологического обновления.

Так, в Послании Первого Президента Республики Казахстан — Н. А. Елбасы Назарбаева народу Казахстана «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» от 10 января 2018 г. отмечено, что государственные органы «должны применять современные цифровые технологии для учета замечаний и предложений граждан в режиме реального времени и оперативного реагирования» [25].

В этой связи, одним из актуальных трендов развития государственного управления является использование инфор-

мационных технологий в совершенствовании правовой системы. Следует отметить, что данные вопросы в последние годы стали предметом широкого научного обсуждения. В работах ученых исследуется процесс трансформации права и его институтов под углом цифровизации, в правовой науке появляются новые категории, такие как «цифровое право» [1, 7, 17], «цифровое конституционное право» [9], «цифровая конституция» [20], «цифровые права», «цифровые конституционные права» [8; 12], «цифровой закон» [13], «цифровой конституционализм» [10] и т. д. «Цифровые права» нашли отражение и в казахстанском законодательстве [2].

По мнению профессора Т. Я. Хабриевой, развитие темпов всеобщей цифровизации позволяет говорить о наступлении новой реальности в различных сферах социальной жизни, в том числе в процессах правовой общественной жизни. Фактически право находится перед вызовами цифровой реальности [18, с. 6].

Данные вызовы приводят к тому, что особое внимание в современной правовой науке уделяется проблеме цифровизации правотворческого процесса [14, 16, 19].

В. А. Шаршун полагает, что в сфере внедрения информационных технологий в нормотворческую деятельность выделяются два основных направления: цифровизация информационно-правового обеспечения нормотворческой деятельности и цифровизация нормотворческого процесса. При этом целью «информационно-правового обеспечения нормотворческой деятельности является как организация процессов сбора, хранения, обработки, актуализации информации, так и организация массивов информации, обеспечение своевременности ее предоставления для подготовки нормативных правовых актов» [19, с. 18].

В Казахстане элементы цифровизации права стали внедряться еще с 1990-х годов с началом использования компьютеров в различных государственных органах, которые стали заменять традиционные печатные устройства (пишущие машинки), позволяя не только набирать и распечатывать тексты, но и изменять, а их также сохранять в электронном виде. Данные новшества того времени также положительно повлия-

или на процесс подготовки проектов нормативных правовых актов. С появлением операционной системы WINDOWS и глобальной информационной сети INTERNET процесс цифровизации права и самого правотворческого процесса пошел ускоренными темпами.

В новых реалиях «современное право и конституции как нормативные системы и текстуальные документы давно уже переведены в цифровой формат, имеют электронные версии распространения и хранения в официальных источниках информации (портал правовой информации)» [10, с. 94].

Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК, в котором в пп. 25 ст. 1 дано понятие нормативного правового акта, определяет его не только как письменный официальный документ установленной формы, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченным органом, устанавливающий нормы права, изменяющий, дополняющий, прекращающий или приостанавливающий их действие, но и согласно пп. 15 этой же ст. 1 Закона, что Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан — совокупность нормативных правовых актов на бумажном носителе и электронная система нормативных правовых актов в форме электронного документа, сведения о которых внесены в государственный реестр нормативных правовых актов Республики Казахстан.

Указание на электронную форму правового акта и электронный носитель содержится и в других статьях данного Закона, регулирующего процесс создания, опубликования, государственного учета нормативных правовых актов, систематизации законодательства (п. 1 ст. 2, п. 2 ст. 2, п. 1 ст. 29, п. 1–6 ст. 37, п. 3 ст. 53, пп. 1 и 2 ст. 66 [3].

Исходя из этого, цифровизация неизбежно требует изменения парадигмы казахстанского нормотворческого процесса.

К примеру, Россия для улучшения бизнес-климата предпринимает шаги к цифровизации действующей правовой системы. Так, в ноябре 2017 г. Председателю Правительства РФ Департаментом проектной деятельности Правительства Российской Федерации направлено письмо с предложени-

ями по цифровизации нормотворчества и правоприменения. В письме одним из авторов проекта А. Слепнёвым обозначены ключевые проблемы в этой сфере: как устаревшее, непрозрачное и избыточное регулирование, возможность неоднозначного толкования правовых норм, затянутые сроки рассмотрения дел и коррупционные риски, которые предлагается решить за счет цифровых технологий и по опыту Франции.

Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 в числе национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года, призванных обеспечить «прорывное развитие» страны, обозначена «цифровая трансформация», которая предполагает достижение «цифровых целей»: а) достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления; б) увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 %; в) рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» до 97 %; г) увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в 4 раза по сравнению с показателем 2019 г. [29].

В то же время в данном Указе ничего не говорится о цифровом правовом пространстве, о расширении цифровых форм политического участия граждан, о цифровой правовой коммуникации и расширении сфер и гарантий реализации цифровых прав в публичном и частном праве, хотя это важные сферы цифровой трансформации, о которых не следует забывать [10, с. 90].

Схожие проблемы, требующие разрешения, имеются и в Казахстане с учетом реалий и тенденций необходимости изменения казахстанского нормотворчества в условиях цифровизации. В этом отношении уже предприняты соответствующие шаги.

Так, принят уже третий по счету Закон Республики Казахстан «Об информатизации» от 24 ноября 2015 г. № 418-V ЗРК, который определил основными задачами государственного управления в сфере информатизации: формирование и раз-

витие информационного общества; развитие «электронного правительства» и «электронного акимата»; повышение цифровой грамотности; совершенствование законодательства Республики Казахстан в сфере информатизации и др. (ст. 5) [4].

Закон Республики Казахстане «О доступе к информации» от 16 ноября 2015 г. № 401-V ЗРК направлен на обеспечение доступности для населения нормативных правовых актов (далее — НПА). К компетенции Правительства отнесено утверждение единого перечня открытых данных государственных органов, размещаемых на интернет-портале открытых данных, к которым отнесены нормативные правовые акты и их проекты (пп. 3 ст. 6-1). Способы обеспечения доступа к открытой информации, включая НПА, являются размещение информации на интернет-ресурсе обладателя информации, а также на соответствующих компонентах веб-портала «электронного правительства» (пп. 6 и 7) ст. 10.

Закон обязывает обладателей информации размещать на интернет-ресурсах государственных органов информацию о нормотворческой деятельности: перечень принятых НПА; тексты разрабатываемых проектов НПА вместе с пояснительными записками (при их наличии) и сравнительными таблицами к ним (в случаях внесения изменений и (или) дополнений в НПА), заключения научных экспертиз и экспертные заключения субъектов частного предпринимательства (при их наличии), отчеты о завершении их публичного обсуждения; информационные сообщения, пресс-релизы, направленные на оповещение населения о сроках проведения публичных обсуждений проектов НПА; НПА, регулирующие порядок поступления граждан РК на государственную службу; стандарты государственных услуг, подзаконные НПА, определяющие порядок оказания государственных услуг; НПА РК, регулирующие порядок осуществления государственных закупок; (пп. 2, 5, 6, 9 п. 3 ст. 16).

На интернет-ресурсах государственных учреждений, не являющихся государственными органами, и субъектов квазигосударственного сектора должны размещаться, соответственно, НПА, нормативные документы, регулирующие их деятельность. При этом обеспечивается бесплатный доступ

к НПА через интернет также посредством веб-портала «электронного правительства» (пп. 5 п. 7, пп. 6 п. 8, п. 16 ст. 16).

Аналогичная норма об обязательном размещении государственными органами-разработчиками на интернет-портале открытых НПА проектов НПА с приложением соответствующих документов до их направления на согласование в заинтересованные государственные органы для публичного обсуждения предусмотрена п. 4 ст. 17 Закона [5].

Для сравнения в Республике Беларусь вопросы опубликования проектов НПА, размещаемых в Интернете на сайте «Правовой форум Беларуси» или сайтах государственных органов в целях их публичного обсуждения, регулируются Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» (п. 1 ст. 7) [22].

В рамках Закона Республик Казахстан «О правовых актах» разработаны Правила размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов, утвержденные Приказом Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 30 июня 2016 г. № 13974 [15].

На веб-портале «электронного правительства» создана площадка «открытые НПА» (legalacts.egov.kz) для размещения проектов концепций законопроектов и проектов НПА, не содержащих информацию с ограниченным доступом. Это единая площадка для обсуждения разрабатываемых концепций к законопроектам, проектов самих законов и иных НПА, проектов стандартов государственных услуг и разрешительных документов. Каждый может высказать свое мнение по этим документам и тем самым принять участие в их доработке. Открытые НПА позволяют каждому гражданину ознакомиться с проектом до того, как он пойдет на согласование в государственный орган и вышестоящие инстанции. Все это позволяет обеспечить обратную связь государственных органов с пользователями (через комментирование, голосование), формирование и учет общественного мнения относительно принятия и содержания НПА.

Закон Республики Казахстан «О государственных услугах» от 15 апреля 2013 г. № 88-V, устанавливает обязанность центральных государственных органов размещать проекты подзаконных НПА, определяющих порядок оказания государственных услуг на веб-портале «электронного правительства», своих интернет-ресурсах и (или) интернет-ресурсах местных исполнительных органов для их публичного обсуждения, которое осуществляется в течение десяти рабочих дней со дня его размещения. На них также размещается отчет о завершении публичного обсуждения [6].

Несмотря на наличие соответствующего правового обеспечения и организационно-технической инфраструктуры, в публичном обсуждении проектов НПА, в том числе законов, принимает очень мало граждан. Анализ показал, что при обсуждении многих стандартов государственных услуг от них не поступало ни одного предложения. Однако даже в случае поступления от граждан предложений и замечаний по законопроектам разработчики практически их не учитывают, а по комментируемым статьям ограничиваются стандартными ответами.

К примеру, по проекту Закона Республики Казахстан «Об амнистии в связи с тридцатилетием Независимости Республики Казахстан», размещенном на портале открытых НПА для публичного обсуждения в феврале 2021 г., поступило 483 комментария, касающихся сокращения сроков наказания, а также категории лиц, подпадающих под амнистию. Ответы разработчика законопроекта — Министерства внутренних дел Республик Казахстан — даже на вполне обоснованные замечания сводились к тому, что категория лиц, освобождающихся от наказания, определена согласно поручению Президента, а размер сокращения сроков наказания установлен «с учетом мнения заинтересованных государственных органов», но с окончательным его определением Парламентом [26]. Возникает логичный вопрос, для чего проводить публичное обсуждение проекта, если уполномоченный государственный орган и не собирается учитывать поступившие предложения?

На данную проблему обращается внимание в проекте Концепции правовой политики до 2030 г., также размещенной на

портале открытых НПА. В частности, подчеркивалась «необходимость развивать потенциал интернет-портала открытых нормативных правовых актов», устанавливать «причины невосприятия гражданами интернет-портала, которые связаны, помимо прочего, с отсутствием реального механизма учета предложений, возможностью комментировать исключительно отдельные структурные элементы проекта, неудобным интерфейсом сайта». В проекте Концепции указывается, что действующий порядок публичного обсуждения проектов НПА «до направления на согласование в заинтересованные государственные органы... не обеспечивает прозрачность принимаемых решений». В этой связи предложено «обязать разработчиков размещать на интернет-портале проекты актов также после их согласования с заинтересованными государственными органами» [27].

В вышеприведенном примере, исходя из ответов разработчика, можно предположить, что проект размещен после согласования с соответствующими государственными органами, но тогда логично, что публичное обсуждение должно было состояться до согласования с государственными органами.

Можно также отметить и не стыковки в опубликованном проекте Закона Республики Казахстан «Об амнистии» и отчете о его публичном обсуждении относительно сроков обсуждения. Так, указывается, что, дата создания проекта 19 февраля 2021 г., а дата окончания публичного обсуждения — 5 марта 2021 г., дата запуска онлайн-обсуждения 10 марта 2021 г. 9:00, а дата окончания онлайн-обсуждения 10 марта 2021 г. 17:00. В чем заключалась разница между публичным и онлайн-обсуждением? Разве публичное обсуждение в данном случае не проводилось в онлайн-формате? Зачем отдельно определять сроки для публичного обсуждения и онлайн-обсуждения? По крайней мере, для данного законопроекта и в ограниченных условиях, вызванных пандемией коронавируса, такой необходимости не было. Но даже в обычных условиях сроки публичного обсуждения, проводимого в традиционных СМИ, на конференциях, семинарах, в обращениях граждан и в онлайн-формате, должны быть одни и проходить параллельно. Ознакомление с отчетом о завершении публичного

обсуждения законопроекта об амнистии не дает ответа на эти несоответствия. Это говорит о существующем формальном подходе со стороны государственных органов к публичному обсуждению законопроектов.

В Республике Казахстан в 2012 г. Министерством юстиции и Республиканским центром правовой информации создана информационно-правовая система НПА «Әділет», которая позволяет работать отечественным законодательством в круглосуточном онлайн-режиме и самое главное безвозмездно для всех желающих. В базе данных размещены не только законодательные и подзаконные НПА центральных и местных государственных органов Казахстана, но и международные акты, аналитические правовые обзоры; в случае регистрации становятся доступными материалы научных исследований и иная правовая информация. НПА в ИПС «Әділет» размещаются на двух языках: казахском и русском, а отдельные акты — также и на английском языке, постоянно обновляются и систематизируются. Функционирование портала осуществляется по адресу: <http://adilet.zan.kz>. В Республике также функционируют и другие правовые базы и порталы правовой информации, в том числе на платной, бесплатной и смешанной основе: «Zan», «zakon.kz» и др.

В целях консолидации законодательства Республики Казахстан в электронном виде и предоставления доступа к эталонной и справочной информации создана Единая система правовой информации (ЕСПИ) на основе объединения информационной системы Эталонного контрольного банка НПА и ИПС «Әділет». Ее возможности позволяют осуществлять поиск необходимых документов в любой из указанных информационных систем. Кроме того, внедрен функционал по комментированию и оценке текстов НПА зарегистрированными пользователями. Функционирование ЕСПИ осуществляется по адресу: <http://zan.gov.kz>.

12 декабря 2017 г. Постановлением Правительства Республики Казахстан № 827 для повышения инвестиционной привлекательности отечественной экономики утверждена Государственная программа «Цифровой Казахстан» на срок с 2018 по 2022 годы, в которой определены задачи по пере-

ходу к цифровому государству, в том числе по дальнейшему развитию принципов «Открытого Правительства» и «Открытого Парламента», также касающиеся платформы «открытые НПА» [28].

Актуальной задачей цифровизации нормотворческого процесса в настоящее время становится «исключение бумажного документооборота и создание специализированных систем, обеспечивающих автоматизацию нормотворческого процесса [19, с. 20], с помощью использования автоматизированных поисковых (информационных) систем, в которых и происходит все «движение» проекта нормативного правового акта (правотворческая инициатива, экспертизы, согласования, внесение в правотворческий орган и т. д.) [11, с. 118].

В этом плане представляет интерес опыт Республики Беларусь, где Национальным центром правовой информации осуществляется работа по созданию автоматизированной информационной системы по обеспечению нормотворческого процесса (АИС «Нормотворчество»). В ее рамках будет осуществляться подготовка текста проекта правового акта, его согласование, проведение соответствующих экспертиз, публичное обсуждение, визирование и подписание правового акта, включение его в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь и официальное опубликование, проведение правового мониторинга. Структурно система будет состоять из ряда подсистем: нормотворческого органа; планирования нормотворческой деятельности; прохождения проектов правовых актов в Аппарате Совета Министров, Администрации Президента, Национальном собрании; регистрации правовых актов в Национальном реестре; официального опубликования [21].

На первом этапе планируется цифровизация нормотворческой деятельности Администрации Президента Республики Беларусь, Правительства и подчиненных ему государственных органов, и организаций, а в дальнейшем — всех остальных субъектов нормотворческой деятельности. Предполагается, что АИС «Нормотворчество» обеспечит комплексную автоматизацию всех этапов и стадий нормотворческого процесса, в том числе автоматизацию процесса формирования тек-

ста проекта нормативного правового акта с использованием необходимых шаблонов, программных средств, государственных информационно-правовых ресурсов [19, с. 20–21].

В Казахстане в рамках Плана мероприятий по реализации Реформы 4 «Правовое государство без коррупции», утвержденного приказом Руководителя Администрации Президента от 16 апреля 2018 г. № 18-01-38.14, предусмотрено исполнение инициативы 4.1 «Повышение качества законодательства» путем улучшения процессов и институциональных возможностей подготовки законопроектов.

План предусматривает исполнения целого ряда мероприятий, направленных на совершенствование всех стадий нормотворческой работы, начиная с планирования и завершая реализацией принятых правовых актов.

Пунктом 61 Плана мероприятий по реализации Программы «Цифровой Казахстан», предусмотрено создание и внедрение информационной системы «Е-законодательство». Целью системы «Е-законодательство» является повышение эффективности проводимого государственными органами комплексного анализа (мониторинга) отраслей/подотраслей законодательства, повышение качества мониторинга и правоприменения, как действующих, так и разрабатываемых НПА, улучшение и оптимизация процессов нормотворчества. С помощью информационной системы «Е-законодательство» планируется обработка значительных цифровых данных, поступающих из интернет-ресурсов и баз данных государственных органов путем их интеграции. В дальнейшем планируется подключить к этой системе искусственный интеллект — робота, который будет обрабатывать поступающие по запросу государственного органа аналитические данные и выдавать органу-разработчику готовый результат, который необходим для подготовки проекта нормативных правовых актов. Также будет использоваться Единая база данных аналитических и социологических исследований государственных органов, созданная в 2016 г. на платформе системы «Әділет» [24].

12 марта 2021 г. принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совер-

шенствования нормотворчества». Необходимость разработки данного Закона была обусловлена проведением системных реформ по улучшению бизнес-климата, снижению административных барьеров, оценки и прогнозирования эффективности законодательства, а также выработки предложений по его совершенствованию. Так, в ст. 15 Закона Республики Казахстан от 18 марта 2002 г. «Об органах юстиции», в которой закреплены функции органов юстиции в сфере ведения законопроектной работы, совершенствования законодательства, подпункт 5 изложен в следующей редакции: «5 обеспечение правовой информатизации, ведения информационной системы «Е-закона», ведения единой системы правовой информации» [23].

Исходя из обозначенной цели системы «Е-законодательство» определены следующие задачи по их реализации:

1) распределение законодательства по отраслям (блокам) для проведения их анализа (мониторинга) вне зависимости от уровня акта (законодательный, подзаконный). Это обеспечит возможность проведения комплексного анализа законодательства, которая не позволяет сделать действующая система правового мониторинга, ориентированная на проведение анализа каждого акта в отрыве от других актов;

2) создание цифрового массива информации вокруг сформированных отраслей (блоков) законодательства («База знаний»), включая, но не ограничиваясь: обращения граждан, статистические и иные данные с информационных систем госорганов, судебная практика, научная литература, заключения (позиции) экспертных групп, справочная и аналитическая информация, в том числе с новостных агентств и социальных сетей и т. д.

Сосредоточение данной информации предоставит возможность в порядке законодательной инициативы депутатам Парламента Республики Казахстан, Правительству Республики Казахстан, центральным государственным органам проводить комплексный анализ законодательства с учетом правоприменительной и судебной практики. К примеру, на сегодняшний день одним из главных проблемных вопросов проведения качественного анализа является разрозненность

имеющейся информации и, как следствие, отсутствие ресурсов для их самостоятельного поиска и сбора;

3) создание онлайн-дискуссионной площадки по сформированным отраслям (блокам) законодательства из представителей экспертного и научного сообщества (не только юридического профиля, но и ученых в соответствующих отраслях), неправительственных организаций и госорганов. Указанные представители будут авторизованы (аккредитованы) в системе и работать в ней в соответствии с руководством (инструкцией) для них.

Полагаем, что вышеуказанная площадка предоставит субъектам законодательной инициативы возможность для проведения всестороннего анализа законодательства, его правоприменительной и судебной практики, в том числе с использованием сформированного массива информации. Кроме того, данные меры позволят проводить более глубокий анализ потребностей законодательства с точки зрения различных групп правоприменителей.

Итогом работы созданных дискуссионных площадок должны быть рекомендации по совершенствованию законодательства, правоприменительной и судебной практики. Рекомендации по совершенствованию законодательства должны будут содержать информацию о приоритетности проведения данной процедуры.

Вышеуказанные меры позволят автоматически формировать в ходе процесса подготовки проектов планов законопроектных работ (Концептуальных планов законотворческой работы) по представленным рекомендациям осуществлять соответствующее администрирование (корректирование) Министерством юстиции, Канцелярией Премьер-Министра, Администрацией Президента и депутатами Парламента РК.

«Основным аспектом трансформации правового регулирования отношений, связанным с применением цифрового пространства, — говорится в проекте Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года, — должно стать повышение транзитно-коммуникационного потенциала и повышения доверия к цифровой среде, обеспечение повсеместного соблюдения установленных законодательством тре-

бований в области информационной безопасности и защиты персональных данных» [27].

На основании изложенного, считаем необходимым обозначить следующие меры организационно-правового обеспечения цифровизации правотворческого процесса в Республике Казахстан.

1. На законодательном уровне, путем внесения дополнений в Закон Республики Казахстан «О правовых актах», закрепить минимальный и максимальные сроки для публичного обсуждения проектов НПА, а именно от 10 до 30 рабочих дней. При этом оговорить, что сроки публичного обсуждения по законопроектам, объявленными срочными или приоритетными, сокращаются до 5 календарных дней.

Установить, что едиными сроки для публичного обсуждения в традиционной форме и в онлайн-формате.

2. Учитывая, что не все граждане могут своевременно ознакомиться с публикациями в традиционных СМИ или об их размещении в интернет-портале проектов НПА, представляется обоснованным положение проекта Концепции правовой политики о проработке механизмов «уведомления заинтересованных лиц, в том числе посредством разработки удобного мобильного приложения» [27].

3. Исходя из анализа цифровых трендов правотворческого процесса в Казахстане, для улучшения качества подготавливаемыми органами-разработчиками правовых актов целесообразно разработать электронную систему движения подготовки НПА непосредственно с момента их разработки до принятия, с возможностью внесения рекомендаций и осуществления администрирования (корректирования) экспертами из Министерства юстиции, Канцелярии Премьер-Министра, Администрации Президента и депутатами Парламента РК.

Таким образом, предстоит осуществить целый ряд мер по организационно-правовому и информационно-техническому обеспечению цифровизации правотворческого процесса, что в конечном счете будет способствовать повышению качества законопроектной деятельности государственных органов, реального учета мнений граждан в процессе подготовки НПА, ориентации правотворческого процесса на потребности населения страны.

Литература

1. Василевич Г. А. Цифровизация права как средство повышения его эффективности // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 32–35.
2. Закон РК от 25 июня 2020 г. № 347-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам регулирования цифровых технологий» // Ведомости Парламента РК. 2020. № 12. Ст. 61.
3. Закон РК от 6 апреля 2016 г. № 480-V «О правовых актах» // Ведомости Парламента РК. 2016. № 7-I. Ст. 46.
4. Закон РК от 24 ноября 2015 г. № 418-V «Об информатизации» // Ведомости Парламента РК. 2015. № 22-V. Ст. 155.
5. Закон РК от 16 ноября 2015 г. № 401-V «О доступе к информации» // Ведомости Парламента РК. 2015. № 22-I. Ст. 138.
6. Закон РК от 15 апреля 2013 г. № 88-V «О государственных услугах» // Ведомости Парламента РК. 2013. № 5-6. Ст. 29.
7. Карцхия А. А. Цифровая трансформация права // Мониторинг правоприменения. 2019. № 1. С. 25–29.
8. Кравец И. А. Информационный, цифровой конституционализм и цифровые конституционные права: методологические вопросы понимания и правового регулирования // Институт уполномоченных по правам человека в системе конституционных гарантий: сб. докл. М.: РГ-Пресс, 2019. С. 107–111.
9. Кравец И. А. Информационный и цифровой конституционализм и конституционные общественные инициативы в условиях российского правового пространства // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 9–15.
10. Кравец И. А. Цифровой конституционализм и будущее информационного общества (в контексте глобализации и интеграционных процессов) // Право и государство. 2020. № 3-4. С. 85–104.
11. Липень С. В. Информационные технологии в правотворческой деятельности // Lex Russica. 2019. № 8. С. 111–120.
12. Невинский В. В. «Цифровые права» человека: сущность, система, значение // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 26–32.
13. Пашенцев Д. А. Новации правотворчества в условиях цифровизации общественных отношений // Государство и право. 2019. № 6. С. 102–106.
14. Перепелица Е. В. Правотворческая политика в цифровом контенте // Проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: сб. науч. тр по мат-лам I Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Н. Н. Ковалевой. Саратов: Изд.: Саратов. гос. юрид. акад, 2019. С. 50–53.
15. Приказ Министра информации и коммуникаций РК от 30 июня 2016 г. № 1397 «Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов» // Казахстанская правда. 2016. 6 авг.

16. Самородов В. Ю. Цифровизация в современной культуре правотворчества: тренд на обновление и позитивная тенденция правовой жизни // Актуальные проблемы государства и права. 2020. Т. 4. № 14. С. 165–179.
17. Саурин А.А. Цифровизация как фактор трансформации права // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 26–31.
18. Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 5–16.
19. Шаршун В. А. Цифровизация нормотворчества: опыт Республики Беларусь // Проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: сб. науч. тр. по мат-лам I Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Н. Н. Ковалевой. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2019. С. 17–21.
20. Шахрай С. М. Цифровая конституция. Основные права и свободы личности в тотально информационном обществе // Вестн. РАН. 2018. Т. 88. № 12. С. 1076–1077.
21. АИС «Нормотворчество»: как происходит автоматизация нормотворческого процесса в стране. URL: <https://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2021/january/58377> (дата обращения: 02.04.2021).
22. Закон РБ от 17 июля 2018 № 130-3 «О нормативных правовых актах». URL: https://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_normativnyh_pravovyh_aktah.htm (дата обращения 02.04.2021)
23. Закон РК от 12 марта 2021 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000015> (дата обращения: 01.04.2021).
24. Минюст РК планирует использовать робота. URL: https://total.kz/ru/news/obshchestvo_sobitiya/minust_rk_planiruet_ispolzovat_robota_date_2018_09_21_12_36_34 (дата обращения 01.04.2021).
25. Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции. Послание Президента Республики Казахстан от 10 января 2018 г. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1800002018> (дата обращения: 01.04.2021).
26. Отчет о публичном обсуждении проекта Закона РК «Об амнистии в связи с тридцатилетием Независимости Республики Казахстан» // Открытые НПА. Официальный сайт «электронного правительства» РК. URL: <https://legalacts.egov.kz/report?id=7006325> (дата обращения: 28.03.2021).
27. Проект Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года // Открытые НПА. Официальный сайт «электронного правительства» РК. URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=7553105#leave-npa-comment> (дата обращения: 02.04.2021).
28. Постановление Правительства РК от 12 декабря 2017 г. № 827 «Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан» //

- Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: adilet.zan.kz (дата обращения: 31.03.2021).
29. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.04.2021).

ОСНОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОПЕРАТОРА ОНЛАЙН-ПЛАТФОРМЫ ЗА НАРУШЕНИЕ ДОГОВОРА С ПОЛЬЗОВАТЕЛЕМ

С. А. Краснова

Новосибирский государственный университет
доцент кафедры правового обеспечения рыночной экономики,
Сибирский институт управления — филиал РАНГХиС
доцент кафедры гражданского права и процесса,
кандидат юридических наук, доцент
s.krasnova@g.nsu.ru

Аннотация. Рост онлайн-платформ, несомненно, оказывает положительное влияние на мировую и российскую экономику. В то же время революция платформ порождает ряд проблем, которые не могут быть решены без специального правового регулирования. Одним из таких аспектов, рассматриваемых в статье, является ответственность операторов онлайн-платформ за нарушение договора с пользователем платформы.

Ключевые слова: оператор онлайн-платформы, информационная обязанность онлайн-оператора, ответственность оператора онлайн-платформы за нарушение обязанностей из договора с пользователем.

Abstract. The growth of online platforms obviously leads to positive economic effects. At the same time, platforms' activity rises some problems that cannot be solved without specific legal regulation. The article deals with one of the aspects of digital platforms' operation — the liability of platform operator to users and its implementation in Russian legislation.

Key words: online platform operator, duty to inform platform users, liability for non-performance of the online platform operator's duties from platform-user contract.

Не вызывает сомнения тот факт, что электронная торговля становится неотъемлемой частью современной экономики.

Доля населения мира, имеющего доступ к Интернету, выросла с 1 % в 1995 г. до почти 50 % в 2017 г. За тот же период электронная торговля продемонстрировала стремительные темпы роста [4], во многом обусловленные деятельностью цифровых платформ. Многие пользователи, в том числе российские граждане, уже оценили удобство онлайн-агрегаторов, спрос на услуги которых возрос в условиях карантинных ограничений, введенных в большинстве государств после объявления ВОЗ начала пандемии Covid-19. Так, по данным Ozon, в России за первую неделю пандемии существенно выросли продажи некоторых категорий товаров: пользователи купили на 200 % больше подписок на игровые сервисы и онлайн-кинотеатры, вырос спрос на настольные игры (150 %), товары для хобби и творчества (120 %) и книги (110 %) [5]. Можно прогнозировать, что и после окончательного снятия ограничений на работу торговых центров и супермаркетов уровень e-commerce окажется выше в силу сформировавшейся у многих потребителей в этот период привычки к онлайн-покупкам.

Несмотря на большое видовое разнообразие цифровых платформ, охватывающих различные виды экономической и социальной деятельности, одним из объединяющих их (родовых) признаков является наличие особого субъекта, организующего функционирование цифровой платформы и формирующего условия ее использования заинтересованными лицами, — оператора онлайн-платформы.

В условиях все возрастающей популярности онлайн-платформ российский законодатель предпринял первые шаги в установлении их нормативного регулирования: в июле 2018 г. были внесены изменения в закон «О защите прав потребителей», распространившие обязанность по предоставлению определенной информации на владельцев агрегаторов [1]; в августе 2019 был принят федеральный закон «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ» [2], за ним последовал закон «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы», вступивший в силу в июле 2020 [3]. Проанализируем данные законы на предмет возможных оснований ответственности оператора онлайн-платформы за нарушение договора с пользователем.

Основным (базовым) элементом правового статуса оператора онлайн-платформы, является информационная обязанность, содержание которой определено в ст. 9 закона «О защите прав потребителей»: оператор должен предоставлять информацию о себе и потенциальном контрагенте потребителя. Однако в п. 2.1 ст. 12 этого же закона в качестве основания ответственности владельца агрегатора заявлено не только предоставление неполной или недостоверной информации о продавце (исполнителе), но и об интересующем потребителя благе.

Наличие на цифровой платформе полных и достоверных сведений о коммерсантах и предлагаемых ими благах обеспечивает потребителю возможность оптимального выбора потенциального контрагента и объекта сделки, удовлетворение имеющейся потребности на наиболее выгодных для обеих сторон условиях и тем самым увеличивает экономическую эффективность транзакции. В связи с этим более удачным следует признать подход, реализованный в Законе об инвестиционных платформах: правила платформы должны содержать определенный состав подлежащей раскрытию информации (ст. 4); императивные нормы закона устанавливают перечень информации, которую оператор обязан раскрывать на своем сайте (ст. 15). Схожая модель регулирования информационной обязанности применена и в отношении финансовых платформ (ст. 4, 13 Закона о финансовых платформах).

Все содержащиеся в данном перечне сведения можно, как представляется, объединить в 2 группы — общие (универсальные) сведения, которые необходимо предоставлять оператору любой онлайн-платформы и специальные, отражающие специфику деятельности платформ (привлечению инвестиций, оказание финансовых услуг и т. д.). К универсальным сведениям следует отнести следующую информацию: об операторе цифровой платформы и о его деятельности; правила онлайн-платформы с актуальными изменениями; о порядке действий, необходимых для присоединения к договору об использовании платформы, и порядке действий, необходимых для совершения интересующей пользователя сделки; о сроке восстановления функционирования платформы в слу-

чае нарушения ее функционирования; о действиях, которые могут быть предприняты стороной основной сделки в случае ее неисполнения другой стороной; о действиях, которые могут быть предприняты пользователем в случае нарушения обязанностей оператором платформы (механизме досудебного урегулирования спора).

В то же время при анализе нормы, устанавливающей основания ответственности оператора инвестиционной платформы, обнаруживается тот же недостаток, что и в правилах ст. 12 закона «О защите прав потребителей». Предусматривая привлечение к ответственности за раскрытие оператором недостоверной, неполной и (или) вводящей в заблуждение информации об инвестиционной платформе и операторе инвестиционной платформы, она оказывается уже, чем содержание информационной обязанности оператора (ст. 12). Лишь при совмещении соответствующих статей рассматриваемых законов можно получить более полное представление об основании ответственности владельца агрегатора. Очевидно, что далеко не все правоприменители способны собрать такой «правовой конструктор». De lege ferenda можно было бы решить эту проблему посредством уточнения характера нарушения и признать таковым не только предоставление неполной, недостоверной, вводящей в заблуждение информации, но и ее *непредоставление* (отсутствие сведений на сайте оператора), а также путем бланкетного описания сведений, за непредоставление которых отвечает оператор — *предусмотренные законом*. Это позволило бы устранить несоответствие между содержанием информационной обязанности оператора цифровой платформы и основанием привлечения его к ответственности.

Правовая цель и предмет договора об использовании цифровой платформы обуславливают возложение на оператора обязанности предоставить доступ к платформе при выполнении пользователем определенных условий. К сожалению, ни закон «О защите прав потребителей», ни законы «О привлечении инвестиций» и «О финансовых платформах» прямо не предусматривают эту обязанность оператора и не раскрывают ее содержание. Ее наличие может быть выведено из легаль-

ного определения договоров об оказании услуг по содействию в инвестировании и об оказании услуг по привлечению инвестиций, в каждом из которых оператор обязуется в соответствии с правилами инвестиционной платформы предоставить другой стороне доступ к инвестиционной платформе (ст. 3). Данная обязанность закреплена в правилах, регулирующих деятельность некоторых онлайн-платформ.

Вместе с тем анализ указанных правил показывает, что при определении условий предоставления доступа и отказа в нем операторы склонны к ущемлению интересов пользователей, которые не могут влиять на формирование условий, связанных с доступом к платформе и ее использованием. Например, правила платформы «СберКредо» предусматривают такое сомнительное с позиций действующего законодательства основание для одностороннего отказа от исполнения договора и блокировки доступа к платформе, как отзыв пользователем согласия на обработку персональных данных. При этом оператор не несет ответственности за убытки, возникшие у пользователя вследствие одностороннего отказа оператора по любому основанию (п. 8.6). Не менее широко сформулировано основание освобождения оператора от ответственности за несанкционированный доступ к личному кабинету: «пользователь принимает на себя риск любых убытков, вызванных несанкционированным доступом третьих лиц к его Личному кабинету» (п. 10.2) [6].

В литературе неоднократно отмечалось, что договор об оказании услуг по использованию цифровой платформы является договором присоединения. Аналогичную квалификацию договорам об оказании услуг по содействию в инвестировании и об оказании услуг по привлечению инвестиций дает закон «О привлечении инвестиций» (п. 5 ст. 3). Это означает возможность оценки судом соответствующих условий договора и правил использования цифровой платформы как несправедливых, изменения или расторжения договора по требованию присоединившейся стороны. Однако реализация предусмотренного ст. 428 ГК механизма судебного контроля применительно к соглашениям между оператором платформы и пользователями столкнется со следующими затруднениями.

В отсутствие законодательного регулирования указанной обязанности оператора суд не сможет признавать условия договора лишаящими сторону обычно предоставляемых прав, а для признания условия обременительным, ущемляющим интересы пользователя онлайн-платформы суду потребуется осуществлять большой объем предварительной аналитической работы по сравнению правил деятельности различных агрегаторов. Как следствие, применение ex post контроля в данном случае скорее всего приведет к неоднородности судебной практики, преодоление которой потребует времени и усилий Верховного Суда.

Более эффективным способом решения данной проблемы видится нормативное определение содержания обязанности оператора по предоставлению доступа к онлайн-платформе и требований к ее исполнению.

Наконец, еще одним основанием гражданско-правовой ответственности оператора цифровой платформы можно признать нарушение обязанности оператора по защите интересов пользователей. Наличие этой обязанности, в принципе не предусмотренной российским законодательством, также обусловлено ролью, которую играет оператор цифровой платформы в отношениях с пользователями. Поскольку основным или даже единственным источником сведений об интересующем пользователя благе и предлагающем его продавце является сайт оператора, существенное значение приобретает достоверность размещенной на платформе информации и ее соответствие действующему законодательству.

Таким образом, следует признать, что круг обязанностей оператора цифровой платформы в действительности шире, чем это следует из действующего российского законодательства, регулирующего деятельность онлайн-платформ. Следовательно, общими основаниями ответственности оператора платформы являются нарушения информационной обязанности, нарушения установленных законом и правилами пользования порядка и условий доступа к онлайн-платформе, а также неисполнение оператором обязанности по защите интересов ее пользователей.

Литература

1. Федеральный закон от 29.07.2018 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей».
2. Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 20.07.2020 № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы».
4. Доклад «Об обеспечении прав потребителей в сфере электронной торговли в государствах — участниках СНГ», одобренный на 15-м заседании Консультативного совета по защите прав потребителей государств — участников СНГ 25 октября 2018 г. // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 24.06.2021).
5. Пандемия как стресс-тест: какие отрасли будут развиваться из-за вируса. URL: <https://www.rbc.ru/trends/industry/5e9034bf9a7947a07e906246> (дата обращения: 24.06.2021).
6. Правила инвестиционной платформы «СберКредо». URL: <https://sberkredo.ru/documents> (дата обращения: 24.06.2021).

ТРАНСФОРМАЦИЯ ОСНОВ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

И. В. Малышева

Федеральное казенное образовательное учреждение
высшего образования Кузбасский институт ФСИН России
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
inna1108@yandex.ru

Аннотация. Основопологающие принципы правотворчества приобретают новые смыслы в условиях новой реальности — цифровизации и дополняются новыми.

Ключевые слова: принципы правотворчества, цифровизация, новые технологии, цифровое право, трансформация права.

Abstract. The fundamental principles of law-making acquire new meanings in the context of a new reality — digitalization and are supplemented by new ones.

Key words: principles of law-making, digitalization, new technologies, digital law, transformation of law.

Правотворчество традиционно опиралось на принципы научности, профессионализма, демократизма, оперативности, гласности, законности. Кроме этих основополагающих принципов, разные авторы выделяют и иные: тщательность и скрупулезность подготовки проектов; постоянное развитие и своевременное осуществление правотворчества; связь правотворчества с практикой; планирование, строгая дифференциация правотворческих полномочий; исполнимость; разумность и т. д. [5]. Стоит отметить, что и сегодня основы правотворчества остаются прежними. Однако, правовая реальность подвергается всеобщим изменениям под влиянием информационного, цифрового и технологического прогресса. «Наступает пора активного использования искусственного интеллекта и больших данных для управления в экономике, обществе и государстве» [3]. Это в свою очередь должно привести к трансформации основ правотворчества, так как развитие технологий, используемых в современном правотворчестве, существенно изменяют процедуру создания нормативных правовых актов, кроме этого, они влияют на сущность и ценность правотворчества и права в целом.

Видимые изменения происходят в механизме управления общественными процессами, которые в условиях цифровизации правового регулирования приводят к увеличению правотворчества на всех уровнях, что нацелено на повышение эффективности правового воздействия, так как компьютерные технологии и Интернет упрощают некоторые процедуры при создании нормативных правовых актов и их систематизацию. В реальности получается несколько иная картина. Профессор Ю. А. Тихомиров обращает внимание на проблемы публичной власти такие как: неправильное и ложное правосознание в области компетенций субъектов публичной власти; отсутствие четкости во взаимодействии между органами публичной власти [7, с. 10]. В правотворчестве это приводит к увеличению нормативной массы, дублированию нормативных положений, неопределенности правового регулирования. Зачастую «меняется соотношение между законами и оперативными решениями», что в итоге приводит к поглощению законности целесообразностью [7, с. 11–12]. Это можно

было наблюдать в условиях пандемии 2020 г. — новый правовой порядок устанавливался в формате фактически «ручного управления». Видится необходимым детальное исследование подобных режимов правового регулирования.

Особое внимание необходимо обратить на правотворчество в условиях неопределенности. Очевидно, что система принципов правотворчества трансформируется в условиях неопределенности, приоритет должен отдаваться региональному и отраслевому регулированию. В этой связи стоит отметить Указ Президента РФ о праздничных майских днях в 2021 г. [1], который внес некую неопределенность правового регулирования в разных регионах нашей страны, требующую дополнительных разъяснений [8; 9].

Изменяющаяся реальность, новые технические и технологические возможности влияют на все системы и процессы. Однако, акцентированное внимание на новых технологиях, результатах цифровизации приводит зачастую к непродуманному отказу от классических, традиционных процессов и форм деятельности. Например, в сфере образования в условиях пандемии активно использовались цифровые технологии и дистанционное обучение, положительный опыт их использования породил идею внедрения таких технологий на постоянной основе. При этом ни система образования, ни общество (обучающиеся, родители, образовательные организации) не готовы к замене реальной контактной работы педагога с обучающимся на дистанционное обучение. То есть при создании нового правового порядка в конкретной сфере (на примере системы обучения) нельзя забывать про реальность и реализуемость нормативных положений на практике, а также нацеленность их на развитие социальной системы (системы обучения). Такие сложные структуры как система образования, правовая система, включая систему права и систему законодательства недопустимо в ускоренном режиме приводить в новую цифровую форму даже при кратковременном положительном результате. В то же время, положительный опыт реализации цифровых технологий обязательно нужно использовать, но внедрять новации очень аккуратно, постепенно, не смотря на ускорение всех социальных процессов.

Это необходимо с целью сохранения стабильности развития общества, государства и права.

Стоит обратить внимание, что «происходящая цифровизация в сфере управления, экономики, социальной сфере способствует более полному использованию информации и скорости принятия решений» [7, с. 14], сегодня в мировой практике уже осуществляется попытка применения цифровых технологий в праве, создания правовой нормы в форме цифрового кода [2]. В. Д. Зорькин полагает, что сторонники таких цифровых моделей права несколько преувеличивают возможности и недооценивают вариативность общественных отношений, подлежащих регулированию [3]. Очевидно, что не все сферы общественных отношений могут быть подвержены правовому цифровому кодированию. Стоит также обратить внимание, что на территории многонациональной, много-религиозной России, где климатические, геополитические и экономические условия регионов существенно разнятся, подобные технологий необходимо внедрять постепенно на основе доказанной обоснованной теории. Поэтому принцип научности должен неразрывно сочетаться с использованием цифровых новаций и технологий, именно глубокая связанность указанных положений должно восприниматься как принцип правотворчества. Д. А. Пашенцев и М. В. Залоило полагают, что внедрение цифровых технологий существенно трансформируют содержание и форму права при том, что сущность права как регулятора общественных отношений остается прежней [4, с. 232–233], это подтверждает необходимость глубокого фундаментального исследования возможностей использования цифровых технологий в правотворчестве.

Активное внедрение новых цифровых технологий привело к появлению новой цифровой формы правового акта, зачастую порождая идеи о бессмысленности текстовых документов. Видится слишком преждевременным отказ от текстовых документов, особенно если это касается нормативных правовых актов. Поэтому, не исключая электронной формы нормативного правового акта, считаем в качестве принципиального положения закрепить обязательность традиционной печатной версии нормативного правового акта для подтверждения

истинности нормативных положений. Это касается правотворчества на всех уровнях: от федерального до локального. При этом правотворчество и систематизация правовых актов должна обязательно осуществляться, с использованием соответствующих Интернет-порталов. Интересное видение цифрового права выразил профессор В. Н. Синюков, полагая что цифровые технологии имеют значительный регулятивный ресурс, природа права гораздо богаче, чем это могут выразить традиционные средства правовой систематики. Профессор убежден, что цифровое право — иная правовая организация нежели классическое право, не имеющая стандартной традиционной отраслевой дифференциации [6, с. 13]. «Мир нуждается в новом праве, максимально непохожим на существующее... если не состоится цифровое право, в любом случае, мир будет искать альтернативу в радикально более жизнеспособной культуре» [6, с. 17]. Это высказывание также говорит в пользу сохранения традиционных форм печатных текстовых документов до тех пор, пока новое цифровое право не станет основным регулятором общественных отношений.

Стоит так же отметить, что использование Интернет-пространства для правотворчества и систематизации нормативных правовых актов фактически привело к большей демократизации правотворчества, что фактически «усилило влияние населения страны на характер и содержание правовых норм. Оценку данному явлению дать сложно, так как это с одной стороны увеличивает доступность правового пространства и повышает правовую культуру граждан, приобщая их к пониманию сущности правовых норм; с другой стороны — порождает «цифровой разрыв», цифровое неравенство граждан [4, с. 232–233] а также оказывает влияние на профессионализм правотворчества.

Подводя итог сказанному, стоит сказать, что на глобальную трансформацию государства и общества влияют множество факторов. Важнейшей особенностью современного общества является, пожалуй, факт того, что развитие технологий в современном мире происходит быстрее, чем общество готово их осознать и внедрить. Это касается и правовых систем. Непредельность развития общественных отношений является

результатом этих изменений. Значимым в таких условиях представляется для поддержания стабильности, устойчивости и поступательного развития права и государства проанализировать актуальность принципов правотворчества и систематизации законодательства с целью укрепления основ механизма правового регулирования. В частности:

- в условиях неопределенности необходимо развитие региональное и отраслевое правотворчество, включая соответствующие цифровые формы систематизации правовых актов;
- законодатель должен быть нацелен на поступательное развитие общественных отношений в условиях цифровых технологий, соблюдая принцип реальности и реализуемости для большинства граждан;
- принцип научной обоснованности проектов нормативных правовых актов должен неразрывно сочетаться с использованием новых цифровых технологий;
- развитие цифровых технологий как новационная модель не должна поглотить классическое право. Цифровое право может и должно развиваться параллельно существующей правовой системе при возможной естественной и последовательной трансформации последней. Прежде всего видится необходимым сохранить печатный экземпляр нормативного правового акта на всех уровнях системы законодательства.

Развитие права и правотворчества должно осуществляться в соответствии с запросами общества и государства. Огромное значение при этом имеет соответствие той реальности, которая существует, даже если она нова и сложна в использовании. Однако результативность и эффективность правового регулирования могут реализоваться только при грамотном сочетании классических оснований правотворчества и новых принципов, диктуемых изменяющимся миром цифровых технологий.

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 23.04.2021 № 242 «Об установлении на территории Российской Федерации нерабочих дней

- в мае 2021 г.». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/president> (дата обращения: 01.05.2021).
2. Давыдова М. Л. Инновационные правотворческие технологии и проблемы их применения // Юридическая техника. 2021. № 15. С. 158–165.
 3. Зорькин В. Право в цифровом мире // Рос. газ. (Столичный выпуск). 2018. № 115 (7578). URL: <https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovyie-prava-grazhdan.html> (дата обращения: 19.04.2021).
 4. Пашенцев Д. А., Залоило М. В. Воздействие современных цифровых технологий, а содержание и характер правотворческой деятельности: теоретико-правовой аспект // Вестн. Нижегород. акад. МВД России. 2018. № 4 (44). С. 231–235.
 5. Румянцев М. Б. Принципы правотворчества и их классификация // Законодательство и экономика. 2015. № 11. С. 48–53.
 6. Синюков В. Н. Цифровое право и проблемы этапной трансформации Российской правовой системы // Lex russica (Русский закон). 2019. № 9 (154). С. 9–18.
 7. Тихомиров Ю. А. Динамика компетенций публичных органов в нормальных и критических ситуациях // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 5–16.
 8. Работа и отдых в мае 2021 года: разъяснения Минтруда. Сайт Бухгалтерия.ру. URL: https://www.buhgalteria.ru/article_sef/detailGood.php?ELEMENT_ID=190904 (дата обращения: 01.05.2021).
 9. Уточнение к майским праздникам: двойная оплата за работу с 4 по 7 мая 2021 не предусмотрена. URL: <https://vesma.today/news/post/26302-utochnenie-k> (дата обращения: 01.05.2021).

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО ОГРАНИЧЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

С. К. Панов

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан,
Министерства юстиции Республики Казахстан
научный сотрудник
sultan.panov.04@gmail.com

Аннотация. В данной статье рассматривается проблематика функционирования механизма правового ограничения цифровых прав человека в контексте соотношения международного и национального права.

Ключевые слова: цифровые права человека, правовое ограничение контента, Qaznet Trust Network, кибербезопасность, информатизация.

С повсеместным внедрением цифровых технологий возникли так называемые цифровые права, среди которых можно выделить право на доступ к сети Интернет, право на забвение и право на защиту от нежелательной информации. Соответственно под цифровыми правами человека следует понимать специфические права человека, имеющие публично-правовое происхождение. Данный подраздел посвящен вопросам практической реализации механизма правового ограничения цифровых прав человека.

В 2003 г. состоялась I Всемирная встреча по вопросам регулирования информационного общества на высшем уровне в Женеве, посвященная практическим аспектам функционирования информационного сообщества на глобальном уровне. В результате данной встречи была сформирована рабочая группа по правовому регулированию сети Интернет. II Всемирная встреча по вопросам регулирования информационного общества на высшем уровне прошла в 2005 г. в Тунисе и ее итогом стало принятие участниками Тунисских обязательств [14] и утверждение Тунисской программы по развитию информационного общества.

В 2011 г. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Совета ООН по правам человека в своем докладе определил наиболее важные практические аспекты правового ограничения цифровых прав человека в контексте корреляции международного права прав человека и национального законодательства, а также обозначил существующую в этой области проблематику:

- механизм ограничения цифровых прав человека должен быть закреплен в национальном законодательстве и должен соответствовать принципам правовой определенности и транспарентности;
- цели правового ограничения цифровых прав человека должны соответствовать п. 3 ст. 19 МПГПП 1966 г. [6], который в частности гласит, что ограничения должны быть необходимы

для реализации и уважения прав и репутации других лиц и/или для сохранения государственной безопасности охраны общественного порядка, защиты здоровья или нравственности населения;

- должна присутствовать объективная необходимость применения механизма правового ограничения цифровых прав человека, которая должна соответствующим образом быть доказана и являться крайним средством, т. е. должен соблюдаться принцип соразмерности [3].

В данном докладе было особо отмечено, «что сеть Интернет является революционным следствием научно-технического прогресса ИКТ и противопоставляется печатным изданиям, радио и телевидению, так как они основываются исключительно на одностороннем способе передачи информации. В то время как изобретение сети Интернет позволило реализовать интерактивный формат взаимодействия, при котором люди не просто пассивно реализуют свое право на доступ к информации, но и могут самостоятельно публиковать информацию, т. е. реализуют свое активное право».

27 июня 2016 г. на тридцать второй сессии Совета ООН по правам человека была принята резолюция «О поощрении, защите и осуществлению прав человека в сети Интернет», в которой, в частности, говорилось о признании глобального и открытого характера сети Интернет, которая была признана движущей силой в достижении Целей устойчивого развития. Кроме того, была особо отмечена важность решения государствами проблем в сфере кибербезопасности в соответствии с международными правозащитными стандартами.

Зарубежный опыт реализации механизма правового ограничения цифровых прав человека

Одной из последних тенденций в зарубежных странах, проявляющихся в рамках борьбы с незаконными материалами, является правовое ограничение контента, т. е. его блокирование. В качестве примеров таких случаев можно привести следующие кейсы из обширной зарубежной практики:

- блокирование мессенджера Telegram на территории Российской Федерации в период с апреля 2018 г. по июнь 2020 г. по причине непредоставления Федеральной службе безопасности ключей для дешифровки сообщений пользователей мессенджера [13];

- ограничение доступа к социальным сетям Facebook, Instagram, Twitter, Periscope, а также мессенджеру WhatsApp и видеохостингу YouTube в Турецкой Республике в мае 2020 г. по причине распространения на данных платформах недостоверной информации о числе погибших турецких военных при выполнении военной операции в сирийской провинции Идлиб и наложение на них впоследствии штрафа в связи с вступлением в силу в октябре 2020 Закона «О регулировании социальных сетей» [2];

- блокирование в июне 2020 г. 59 интернет-ресурсов в Республике Индия, включая видеосервис Tok-Tok, социальную сеть WeChat, сервис микроблогов Weibo и браузер UC по причине «нанесения ущерба суверенитету и целостности Индии, а также угрозе национальной безопасности» [10].

Исходя из зарубежного опыта по правовому ограничению цифровых прав человека можно сделать вывод о том, что единый подход к определению неправомерного контента отсутствует на сегодняшний день. Подобное положение дел можно объяснить естественным стремлением государств сохранить суверенитет над информационным пространством внутри страны, что проявляется в различии законодательного закрепления механизма правового ограничения цифровых прав человека.

Проблемные аспекты механизма правового ограничения цифровых прав человека в Республике Казахстан

В соответствии с пунктом 46 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 24 ноября 2015 № 418-V «Об информатизации» [5] «интернет-ресурс представляет собой информацию, размещенную на аппаратно-программном комплексе, имею-

щем сетевой адрес или доменное имя и функционирующем в сети Интернет. Следовательно, все сайты, согласно национальному законодательству, относятся к интернет-ресурсам. В свою очередь, согласно пункту 4 статьи 1 Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 451-І «О средствах массовой информации» [4], к средствам массовой информации относятся периодическое печатное издание, теле-, радиоканал, кинодокументалистика, аудиовизуальная запись ...включая **интернет-ресурсы.**

Из этого следует, что так как интернет-ресурсы приравнены к средствам массовой информации, то требования по соблюдению в отношении используемых объектов, прав интеллектуальной собственности (к которым относятся авторские, смежные и иные подобные права), прав на защиту персональных данных, запрет на распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или организации — также распространяются и на все сайты. Таким образом, нарушение интернет-ресурсами национального законодательства РК влечет привлечение к административной и уголовной ответственности в виде приостановления, прекращения и распространения продукции исходя из статей 13 и 25 вышеупомянутого Закона. Вместе с тем, некоторые требования, которые распространяются на печатные и выходящие в эфир средства массовой информации не затрагивают интернет-ресурсы. Так, согласно пункту 1 статьи 5 Закона РК «О средствах массовой информации», на интернет-ресурсы не распространяется требование о необходимости постановки на учет или получении лицензии.

Необходимо отметить, что правовое ограничение цифровых прав человека возможно не только на основании административного и уголовного правонарушений. К примеру, возможен случай нарушения интеллектуальных прав собственности (неправомерное использование фирменного наименования, товарного знака, фрагмента произведения литературного, музыкального или иного произведения искусства или же программного обеспечения). На практике, нарушители прав интеллектуальной собственности в киберпространстве РК находятся вне пределов юрисдикции Казахстана,

так как субъектами подобных правонарушений как правило выступают пиратские сайты, сайты-клоны, выдающие себя за сайты известных брендов, фишинг-ресурсы и т. д. Для предотвращения неправомерного распространения подобной информации компетентные органы применяют механизм по правовому ограничению, т. е. блокировке интернет-ресурсов с обязательством возмещения понесенных пострадавшей стороной убытков.

Обзор кейсов по правовому ограничению цифровых прав человека в Казахстане

Тестирование сертификата безопасности «Qaznet Trust Network»

В рамках реализации мероприятий программы Концепции кибербезопасности («Киберщит Казахстана») [9] в 2018 г. были утверждены «Правила выдачи и применения сертификата безопасности» [11]. Согласно данным Правилам, сертификат безопасности состоит из набора электронно-цифровых символов содержит протоколы, которые поддерживают шифрование и применяется для того, чтобы осуществлять пропуск трафика.

В июле 2019 г. Комитет национальной безопасности РК в порядке тестирования по применению сертификата безопасности начал осуществлять рассылку рекомендаций по установке сертификата безопасности «Qaznet Trust Network». Данный сертификат основан на методе Man-in-the-Middle (с англ. человек посередине), который позволяет отслеживать трафик между устройством, на котором установлен сертификат и интернет-ресурсом, запрос которого производит пользователь устройства.

В августе 2019 г. было выпущено заявление, в котором объявили об окончании тестирования применения сертификата безопасности «Qaznet Trust Network», были подведены итоги его применения и высказаны намерения о планировании применения сертификата безопасности в случае фиксирования кибератаки извне Казахстана. Кроме того, на сайте

АО «Государственная техническая служба» были опубликованы инструкции по удалению сертификата безопасности с устройств [1].

Необходимо отметить, что идея по внедрению и использованию сертификатов безопасности было отражена впервые при ведении работ по разработке Концепции кибербезопасности («Киберщит Казахстана») в 2017 г., в контексте защиты казахстанских пользователей ИКТ от киберпреступников, и осуществления блокирования противоправного контента в киберпространстве.

Блокирование сервиса веб-почты Proton Mail

В сентябре 2019 г. доступ к сервису веб-почты Proton Mail был ограничен на территории Казахстана по причине того, что посредством данного сервиса осуществлялась рассылка ложных сообщений о заложенных взрывных устройствах в различных учреждениях не только в РК, но и в ряде других государств. В ответ на это на официальном сайте Proton Mail было выпущено заявление о том, что никаких официальных запросов от государственных органов РК о блокировании потенциальных преступников не поступало. Вместе с тем служебная поддержка Proton Mail рекомендовала своим пользователям, находящимся на территории РК использовать VPN-сервисы, сеть Tor и/или альтернативные DNS-сервисы, что позволит обойти блокирование интернет-ресурса [11]. Очевидно, что использование подобных сервисов по обходу механизма правового ограничения влечет за собой серьезные риски. Потенциальные злоумышленники, применив сервисы обходов могут совершать противозаконную деятельность. Таким образом, необходимо принять законодательные меры по регулированию использования VPN-сервисов в целях предотвращения их использования в противозаконной деятельности.

Вместе с тем, примечательно, что в реестре запрещенных интернет-ресурсов на официальном сайте Министерства информации и общественного развития РК сервис веб-почты Proton Mail отсутствует [12].

Блокирование онлайн-платформы Sound Cloud

В сентябре 2018 на территории Казахстана была заблокирована онлайн-платформа по распространению оцифрованной звуковой информации Sound Cloud по причине того, что у пользователя социальной сети, встроенной в платформу, был обнаружен экстремистский контент «Исламской партии освобождения» — международной панисламистской политической партии террористического направления, которая признана экстремистской и запрещена в РК в 2005 г. В результате координации и взаимодействия государственных органов РК с сервис-службой онлайн-платформы Sound Cloud в октябре 2019 г. Sound Cloud был разблокирован.

Вывод

Реализация общепризнанного права человека на информацию прямо зависит от соотношения международных и национально-правовых норм, которые регламентируют и устанавливают стандарты и режим использования объектов ИКТ, средств массовой информации и т. д.

В сфере обеспечения прав человека в Интернете современное государство должно решать две следующие важнейшие задачи:

- содействие осуществлению цифровых прав человека и не злоупотреблять их ограничением;
- осуществление защиты правомерного использования ИКТ от кибератак.

С развитием технологий анализируемое право значительно трансформировалось, что безусловно требует от государства новых подходов к его регламентации или, точнее, упорядочения действующего законодательства. Компетентным органам необходимо использовать единую практику в сфере ограничения данного права как в средствах массовой информации, так и в сети Интернет. При этом необходимо акцентировать внимание на содержании информации, а не на способе ее распространения, от которого должны зависеть лишь методы воздействия на правонарушителя и пресечения нарушения, а также вид ответственности.

Глобальная пандемия коронавирусной инфекции COVID-19 вызвала большое количество случаев распространения недостоверной и ложной информации, соответственно механизм правового ограничения цифровых прав человека является объективной необходимостью.

Рекомендации:

1. Провести конкретизацию понятийного аппарата и сформулировать основания блокировки интернет-ресурсов в отношении таких понятий как «терроризм», «экстремизм», «пропаганда жестокости» «пропаганда суицида», с целью соответствия принципу правовой определенности. Подобные меры позволят нивелировать риск блокирования интернет-ресурсов, которые не нарушают законодательство.

2. С целью улучшения взаимодействия с общественностью необходимо повысить прозрачность работы Министерства информации и общественного развития РК по ведению реестра запрещенных интернет-ресурсов. Для этого необходимо регламентировать процедуру обновления реестра запрещенных интернет-ресурсов, чтобы представленная в этом реестре информация обновлялась на регулярной основе.

Литература

1. В отношении сертификата безопасности // Официальный сайт АО «Государственная техническая служба». URL: <http://sts.kz/ru/node/327> (дата обращения: 19.05.2021).
2. В Турции оштрафовали Facebook, Twitter и другие соцсети // Новостной-ресурс «Deutsche Welle на русском». URL: <https://www.dw.com/ru/v-turcii-oshtrafovali-facebook-twitter-i-drugie-socseti/a-55496643> (дата обращения: 06.05.2021).
3. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Франка Ла Рю // Система официальной документации Организации Объединенных Наций URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/17/27> (дата обращения: 05.05.2021).
4. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 451-І «О средствах массовой информации» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000451> (дата обращения: 12.05.2021).
5. Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 г. № 418-V «Об информатизации» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000418> (дата обращения: 12.05.2021).

6. Закон Республики Казахстан от 28 ноября 2005 г. № 91 «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091_ (дата обращения: 02.05.2021).
7. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (дата обращения: 2.05.2021).
8. Объяснение массовой технической слежки в Казахстане // Официальный сайт «Proton Technologies» URL: <https://protonmail.com/blog/kazakhstan-internet-surveillance> (дата обращения: 20.05.2021).
9. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 июня 2017 г. № 407 «Об утверждении Концепции кибербезопасности (Киберщит Казахстана)» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000407> (дата обращения: 18.05.2021).
10. Правительство запрещает 59 мобильных приложений, которые наносят ущерб суверенитету и целостности Индии, защите Индии, безопасности государства и общественного порядка / Официальный сайт пресс-службы Правительства Республики Индия. URL: <https://pib.gov.in/PressReleseDetailm.aspx?PRID=1635206#> (дата обращения: 6.05.2021).
11. Приказ Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан от 27 марта 2018 года № 23/нс «Об утверждении Правил выдачи и применения сертификата безопасности» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016782> (дата обращения: 18.05.2021).
12. Реестр запрещенных интернет-ресурсов // Официальный сайт Министерства информации и общественного развития Республики Казахстан. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qogam/report-internet-content?lang=ru> (дата обращения: 23.05.2021).
13. Роскомнадзор начал процедуру блокировки Telegram // Информационное агентство «ТАСС». URL: <https://tass.ru/ekonomika/5129977> (дата обращения: 6.05.2021).
14. Тунисские обязательства 2005 года // Официальный сайт Международного союза электросвязи. URL: <http://www.itu.int/net/wsis/outcome/booklet/tunisru.html> (дата обращения: 30.06.2021).

ЗАЩИТА ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫХ ЛИЦ В ИНФОРМАЦИОННО- ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННОЙ СЕТИ «ИНТЕРНЕТ» НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т. В. Приходько

Байкальский государственный университет
доцент кафедры правового обеспечения
национальной безопасности,
кандидат юридических наук
prihodko_tv@mail.ru

О. В. Федорова

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры административного,
финансового и корпоративного права,
кандидат юридических наук
fedorovaov1987@yandex.ru

Аннотация. 17 июня 2021 г. Государственной Думой ФС РФ был принят федеральный закон «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации». В настоящей статье проводится анализ нормативных положений указанного акта в контексте его влияния на защиту персональных данных личности в РФ.

Ключевые слова: защита персональных данных, деятельность иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оператор персональных данных, принцип равенства при осуществлении деятельности в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В июне 2021 г. рассмотрев в трех чтениях, Государственная Дума ФС РФ приняла федеральный закон «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации» [4], не вдаваясь в анализ финансового эффекта предлагаемых изменений, исследуем последствия принятия указанного закона, распространяющиеся на сферу защиты персональных данных в Российской Федерации.

Прежде всего, отметим, что федеральный закон содержит различные формулировки, так или иначе имеющие отношение к рассматриваемой проблематике.

Во-первых, понятие «сведения о пользователях». Так, по замыслу разработчиков проекта закона, нововведения должны коснуться иностранных лиц, информационный ресурс которого составляет суточный доступ более пятисот тысяч пользователей сети «Интернет», находящихся на территории Российской Федерации, при выполнении одного из условий, перечисленных в п. 1 ст. 4. В частности, п. 3 ст. 4 закрепляет, что федеральный закон распространяется на иностранных лиц, осуществляющих обработку *сведений о пользователях*, находящихся на территории Российской Федерации.

Представляется, что «сведения о пользователях» является достаточно широким понятием, и может включать помимо собственно персональных данных лица, также и иные сведения, к примеру, сведения об информационной активности лица, персонализированный выбор, запросы в сети Интернет, пользовательские настройки, статистические данные, следы посещений веб-страниц и т. п.

Во-вторых, — «информация». Федеральный закон вменяет в обязанность учреждаемым филиалам или представительством иностранного лица, осуществляющего деятельность в сети «Интернет» на территории Российской Федерации, либо российским юридическим лицам, учрежденным иностранными лицами, осуществляющими деятельность в сети «Интернет» на территории Российской Федерации, обеспечить принятие мер на территории Российской Федерации по ограничению доступа к *информации* и (или) удалению *информации*, распространяемой с нарушением законодательства Российской Федерации на информационном ресурсе иностранного лица, если такая обязанность предусмотрена законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации.

Под информацией в соответствии с ФЗ № 149 понимаются сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления [1]. В зависимости от содержания, информация может быть общедоступной и ограниченного доступа. Разме-

чение информации не должно приводить к нарушению требований, касающихся обработки персональных данных лица.

В-третьих, федеральный закон оперирует понятием «персональные данные» (п. 6 ст. 9, п. 4 ст. 10). К примеру, в качестве мер понуждения к исполнению рассматриваемого федерального закона, среди прочего, назван запрет на сбор и трансграничную передачу персональных данных.

Бланкетный характер указанной нормы отсылает к федеральному закону от 27.07.2006 № 152-ФЗ, в соответствии с которым персональные данные — это любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному, или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных) [2].

Далее представляется необходимым рассмотреть случаи, при которых иностранное лицо, осуществляющее деятельность в сети «Интернет» на территории Российской Федерации, будет выступать в качестве оператора персональных данных. В соответствии со ст. 2 рассматриваемого закона иностранное лицо, осуществляющее деятельность в сети «Интернет» на территории Российской Федерации, обязано разместить на информационном ресурсе электронную форму для направления обращений российских граждан и организаций.

Требования к электронной форме для направления обращений установлены в том числе Приказом Роскомнадзора от 02.04.2021 «Об утверждении требований к электронной форме для направления обращений о распространяемой с нарушением закона информации» [5]. В соответствии с данным приказом электронная форма обращений должна содержать сведения о заявителе (его имя, отчество и фамилия), контактные данные заявителя, т. е. его персональные данные. В ст. 7 федерального закона «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации» установлено, что обеспечивать прием и рассмотрение обращений российских граждан должен учрежденный филиал или представительство иностранного лица, осуществляющего деятельность в сети «Интернет» на территории Российской Федерации.

Таким образом, указанным филиалам или представительством, выступающим операторами персональных данных предписано предоставлять субъекту персональных данных информацию, касающуюся обработки его данных; они обязаны обеспечить запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение персональных данных граждан Российской Федерации с использованием баз данных, находящихся на территории Российской Федерации.

В случае нарушения указанных положений, а также нарушение порядка сбора, обработки, анализа персональных данных, допущения случаев передачи такой информации третьим лицам, учрежденный филиал или представительство иностранного лица, осуществляющего деятельность в сети «Интернет» на территории Российской Федерации, будет нести административную ответственность в соответствии со статьей 13.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [3], либо гражданско-правовую ответственность (материальную ответственность) за причинение морального вреда в связи с распространением персональных данных в соответствии со ст. 24 ФЗ № 152-ФЗ.

При невыполнении рассматриваемыми субъектами требований законодательства Российской Федерации, в том числе, требований по сбору, обработке персональных данных, Роскомнадзором могут быть применены различные виды мер:

- информирование пользователей данного интернет-ресурса о том, что его владелец не соблюдает требования законов Российской Федерации;
- запрет рекламы этого лица на территории нашей страны;
- запрет какой-либо рекламы на самом интернет-ресурсе;
- ограничение денежных переводов российскими физическими лицами;
- запрет на выдачу данного интернет-ресурса в поисковых запросах;
- запрет сбора и трансграничную передачу персональных данных;

- ограничение доступа к данному ресурсу, как полное, так и частичное.

Включение в федеральный закон «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации» требования об открытии филиалов или представительств на территории Российской Федерации представляется оправданным и полностью отвечающим принципам законности, равенства в контексте защиты персональных данных широкого круга лиц — граждан Российской Федерации, использующих различные электронные ресурсы. Нормы, обязывающие создать филиалы или представительства, предоставляют реальные механизмы воздействия федерального органа государственной власти на зарубежные Интернет-ресурсы, позволяя реагировать на нарушение требований российского законодательства. Обязанность осуществлять единообразную деятельность в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории нашей страны иностранными лицами наравне с другими Интернет-компаниями, не являющимися зарубежными, создает паритетные условия, унифицируя законодательные требования, в том числе, связанные с обработкой персональных данных, что направлено на совершенствование работы иностранных Интернет-сервисов в Российской Федерации и защиту российских пользователей от незаконного использования их личных данных.

Кроме того, федеральный закон «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации» призван обеспечить соблюдение требований правовых актов в области защиты государственной тайны и иной охраняемой законом тайны, информационной безопасности, в том числе несовершеннолетних, и касающихся требований законодательства РФ о противодействии экстремистской деятельности.

Литература

1. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

2. О персональных данных: федер. закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2001 № 196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации: Законопроект № 1176731-7. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1176731-7#bh_histras (дата обращения: 22.06.2021).
5. Об утверждении требований к электронной форме для направления обращений о распространяемой с нарушением закона информации: приказ Роскомнадзора от 02.04.2021 № 47. URL: <http://pravo.gov.ru>, 28.05.2021 (дата обращения: 22.06.2021).

БОЛЬШИЕ ДАННЫЕ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

О. Г. Бельдина

Уральский государственный экономический университет
старший преподаватель кафедры гражданского права
bfog@mail.ru

Аннотация. В исследовании проанализированы правовой статус технологии Большие данные, рассмотрены роль, особенности и значение данных технологий. Актуальность исследования продиктована масштабным использованием технологий Больших данных во многих сферах и слабой правовой урегулированностью применения Больших данных с использованием персональных данных, цель данного исследования — определить правовое положение технологии Больших данных, дифференцировать понятия «персональные данные» и «Большие данные».

Ключевые слова: Большие данные, персональные данные, риски использования Больших данных.

Abstract. The study analyzes the legal status of Big Data technology, considers the role, features and significance of these technologies. The relevance of the research is dictated by the large-scale use of Big Data technologies in many areas and the weak legal regulation of the use of Big Data using personal data, the purpose of this study is to determine the legal status of Big Data technology and differentiate the concepts of “personal data” and “Big Data technologies”.

Key words: Big Data, personal data, risks of using Big Data.

Данные покупаются и продаются, обладают ценностью в обороте, и это приводит к выводу о необходимости создания адекватного правового режима для введения определенных массивов данных в оборот [8].

В настоящее время все подходы к пониманию Больших данных (Big Data) можно условно разделить на социально-экономические, когда внимание уделяется бытовому пониманию, и формально-юридические, когда проводится правовой анализ Больших данных [9, с. 106].

Если первый подход говорит о том, что «Big Data — это различные инструменты, подходы и методы обработки как структурированных, так и неструктурированных данных для того, чтобы их использовать для конкретных задач и целей» [1], то во втором случае автор придерживается точки зрения А. И. Савельева, который выделяет следующие признаки Больших данных: (1) большой объем анализируемой и собираемой информации, (2) разнообразие, (3) высокая скорость изменения и возможность оперативной обработки [5]. На большую скорость изменения Больших данных указывает М. А. Рожкова, подчеркивая, что «Большие данные — это не статичный объект, постоянно происходит динамичный, безостановочный процесс появления новых данных, часть которых изначально не структурирована и не обработана, а часть уже выступала предметом обработки» [Рожкова]. Если собрать воедино все вышеперечисленные признаки, то можно вывести следующее правовое определение: «Большие данные — это динамически изменяющийся массив информации, который представляет ценность в силу больших объемов и возможности оперативной обработки автоматизированными средствами, что в свою очередь позволяет использовать их для аналитики, прогнозирования и автоматизации бизнес-процессов» [6].

Хотя есть точки зрения, которые отнесли Большие данные к цифровым (информационным) активам наряду с криптовалютой с учетом того, что «предпринимательский оборот на современном уровне свободно оперирует понятием информации не только в публично-правовых целях, отраженных в Федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информа-

ции, информационных технологиях и о защите информации», но и в целях рыночного оборота [7, с. 27].

В условиях, пока законодатель думает, каким же образом урегулировать данный вопрос, высказываются следующие точки зрения: (1) предлагается подвести Большие данные под существующий объект гражданских прав (например, базы данных как объект исключительных прав), либо ссылаться на диспозитивность и говорить, что отсутствие регулирования в условиях диспозитивности гражданского права не создает препятствий для формирования нового института (например, в рамках так называемых нетрадиционных объектов интеллектуальной собственности) [10]. Например, А. А. Ильюшкин пишет о том, что «информация не может выступать в гражданско-правовых отношениях, так как она не является объектом гражданских прав сама по себе, но может входить в состав другого объекта гражданских прав — базы данных, которые относятся к охраняемым законом результатам интеллектуальной деятельности, указанным в ст. 128 ГК РФ» [2, с. 6]. Однако с такой позицией не соглашаются Л. В. Санникова и Ю. С. Харитонова, которые исходят из позиции, что информация сама по себе не может быть защищена исключительно с помощью частноправовых норм и мер защиты, так как она востребована оборотом и представляет не любые данные вообще, а некие массивы данных, которые в определенном идентифицируемом виде и передаются от одного участника рынка другому, обладая в этих транзакциях еще и целевым назначением, и именно в этом качестве информация представляется на рынке в качестве актива, обладающего стоимостью [8]. Л. В. Санникова и Ю. С. Харитонова предлагают рассматривать Большие данные в качестве цифрового актива, существующего в виде информации в цифровой двоичной форме, систематизированной по определенным меткам и выраженной вовне в базе данных, и при этом их идентификация в обороте возможна по категориям информации, подвергающейся обработке (личная, неличная и др.) [8]. (2) Второй подход говорит о том, что часть информации, содержащейся в Больших данных — это персональные данные [6].

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О персональных данных» от 27.07.2006 № 152-ФЗ, персональные данные — любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных). Е. А. Кириллова условием для отнесения (или неотнесения) IP-адреса к персональным данным называет возможность привязки конкретного IP-адреса к конкретному физическому или юридическому лицу в конкретный длящийся временной период: «так как для доступа к сети Интернет гражданин может получить личный IP-адрес, но может получить и IP-адрес, который одновременно с ним будет использовать другое лицо и который уже не будет персонифицированным, поэтому он не может быть отнесен к персональной информации. Соответственно, персональные данные в электронном виде — это персонифицированная информация об определенном субъекте, по которой возможно его идентифицировать, такая информация может содержать факты о физической, генетической, социальной и другой идентичности субъекта, а также IP-адрес при условии четкой временной привязки к одному конкретному лицу» [3, с. 68]. Л. В. Санникова и Ю. С. Харитоновы говорят о необходимости установить право на защиту персональных данных, которые собираются в рамках рынка Больших данных, установив при этом презумпцию согласия на сбор и охрану данных в коммерческих целях [8]. По словам авторов, в оборот без разрешения субъекта персональных данных возможно будет вводить только обезличенную информацию, но и здесь возникает масса вопросов, кто этим будет заниматься и когда информация станет обезличенной.

Если обратиться к практике Европейского суда по правам человека, то защита персональных данных от вторжения новых технологий толковалась через неприкосновенность частной жизни (Постановление ЕСПЧ от 04.12.2015 по делу «Роман Захаров (Roman Zakharov) против Российской Федерации» (жалоба № 47143/06). В данном контексте А. И. Савельев выделил риски использования Больших данных, которые могут нанести вред субъекту персональных данных: 1) утечка данных, т. е. утрата контроля за их использованием, влекущая

их попадание к нежелательным лицам и возможности совершения мошеннических действий с их помощью; 2) обработка неточных или неполных данных, наносящая вред правам граждан; 3) дискриминация, вследствие которой под видом индивидуального подхода устанавливаются различные цены для потребителей одной категории, осуществляется отсев граждан по расовым, политическим, национальным, гендерным или иным дискриминационным критериям [5]. Соответственно, при выборе модели правового регулирования данные риски должны быть обязательно учтены.

Если мы говорим о том, что Большие данные необходимо отнести ко второй модели регулирования, т. е. ввести в правовое поле законодательства о персональных данных, то здесь обращает на себя внимание европейский опыт, который ввел Общеввропейский регламент по защите персональных данных и заставил оператора Больших данных соблюдать данное законодательство на протяжении всего периода существования таких данных, установив жесткий административный контроль за соблюдением данного регламента.

Подводя итог, можно прийти к выводу, что вопрос правового регулирования Больших данных пока является весьма спорным, но в связи с тем, что использование данной технологии может принести вред субъекту персональных данных, то автор склоняется к точке зрения, что необходимо учесть опыт Европейских стран и пойти путем защиты персональных данных на весь период их использования даже в составе технологии Big Data.

Литература

1. Беркана А. Что такое Big Data: собрали все самое важное о Больших данных // Rusbase. 2017. 16 мая [электронный ресурс]. URL: <https://rb.ru/howto/chto-takoe-big-data/> (дата обращения: 16.06.2021).
2. Инюшкин А. А. Информация в системе объектов гражданских прав и ее взаимосвязь с интеллектуальной собственностью на примере баз данных // Информационное право. 2016. № 4. С. 4–7.
3. Кириллова Е. А. Правовой статус и принципы использования технологии больших данных (Big Data) // Рос. юстиция. 2021. № 2. С. 68–69.
4. Рожкова М. А. Что такое большие данные (big data), чем они отличаются от обычных данных и в чем состоит проблема правового регулирования big data // Закон.ру. 22 апреля 2019 [электронный ресурс]. URL: <https://zakon.ru/blog/2019/4/22./> (дата обращения: 16.06.2021).

5. Савельев А. И. Направление регулирования больших данных и защита неприкосновенности частной жизни в новых экономических реалиях [электронный ресурс] // Доступ из СПС «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.06.2021).
6. Савельев А. И. Проблемы применения законодательства о персональных данных в эпоху «Больших данных» (Big Data) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 1 [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemny-primeneniya-zakonodatelstva-o-personalnyh-dannyh-v-epohu-bolshih-dannyh-big-data> (дата обращения: 16.06.2021).
7. Санникова Л. В., Харитонов Ю. С. Цифровые активы как объекты предпринимательского оборота // Право и экономика. 2018. № 4. С. 27–34.
8. Санникова Л. В., Харитонов Ю. С. Цифровые активы: правовой анализ: моногр. М.: 4 Принт, 2020. 304 с. [электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.06.2021).
9. Сергеев А. П., Терещенко Т. А. Большие данные: в поисках места в системе гражданского права // Закон. 2018. № 11. С. 106–123.
10. Терещенко Т. Что думает законодатель о больших пользовательских данных? [электронный ресурс]. URL: <https://zakon.ru/blog/2018/10/27> (дата обращения: 16.06.2021).

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФСИН РОССИИ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

М. А. Бондарь

ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России
преподаватель кафедры организации
оперативно-розыскной деятельности
m.bondar@kifsin.ru

Аннотация. В статье анализируются мероприятия, связанные с реализацией ведомственной программы цифровой трансформации ФСИН России на 2021–2023 года.

Ключевые слова: цифровая трансформация, цифровые технологии, информационные технологии.

Abstract. The article analyzes the activities related to the implementation of the departmental program of digital transformation of the Federal Penitentiary Service of Russia for 2021–2023.

Key words: digital transformation, digital technologies, information technologies.

«В наступающее десятилетие нам предстоит провести цифровую трансформацию всей страны, всей России, повсеместно внедрить технологии искусственного интеллекта, анализа больших данных», — сказал глава государства, выступая 04.12.2020 на международной онлайн-конференции Artificial Intelligence Journey (AI Journey).

В настоящее время одним из трендов современного мира является цифровая трансформация всевозможной деятельности. Становится все ближе новая реальность, которую создает наступившая цифровая эпоха. Чем больше меняется мир, чем больше происходит технологический сдвиг, тем больше возникает возможностей для оптимизации и повышения эффективности работы любой организации.

Повышение эффективности управления уголовно-исполнительной системой с учетом ее новой структуры, в том числе путем формирования современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры — одна из задач реформирования УИС на современном этапе. Система исполнения наказаний реформируется с внедрением цифровых технологий в процесс исправления осужденных.

Считаем, что цифровая трансформация деятельности ФСИН России — это глобальное перемещение деятельности пенитенциарного ведомства на электронные платформы.

Цифровая трансформация может стать эффективным ресурсом исполнения и отбывания наказаний в местах лишения свободы, а также при исправлении осужденных, не изолированных от общества.

Ведомственная программа цифровой трансформации Федеральной службы исполнения наказаний (далее — ФСИН России) на 2021–2023 года утверждена приказом ФСИН России от 30.12.2020 № 984 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации Федеральной службы исполнения наказаний на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее — Программа). Программа разработана в соответствии с Положением о ведомственных программах цифровой трансформации (далее — Положение). Положение утверждено Постановлением Правительства РФ от 10.10.2020 № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприя-

тий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами». Программа размещена в свободном доступе на портале федеральной государственной информационной системы координации информатизации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Программой определены основные цели цифровой трансформации ФСИН России. С учетом поставленных целей определены показатели результативности и суммарные затраты по каждой поставленной цели.

Цели Программы:

а) повышение удовлетворенности граждан государственными услугами, в том числе цифровыми, и снижение издержек бизнеса при взаимодействии с государством (определено 24 показателя на сумму 18 046 500 рублей);

б) снижение издержек государственного управления (определено 17 показателей на сумму 0 рублей);

в) создание условий для повышения собираемости доходов и сокращения теневой экономики за счет цифровой трансформации (определено 3 показателя на сумму 0 рублей);

г) повышение уровня надежности и безопасности информационных систем, технологической независимости информационно-технологической инфраструктуры от оборудования и программного обеспечения, происходящих из иностранных государств (определено 6 показателей на сумму 121 496 400 рублей);

д) обеспечение уровня надежности и безопасности информационных систем, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры (определено 11 показателей на сумму 4 329 363 100 рублей).

Основные задачи Программы:

а) повышение уровня контроля за безопасностью в исправительных учреждениях за счет применения человеконезависимых средств мониторинга спецконтингента;

б) обеспечение полной прозрачности ключевых рабочих процессов в исправительных учреждениях с предоставлением контроля за деятельностью исправительного учреждения в

режиме реального времени со стороны управлений и центрального аппарата ФСИН России;

в) обеспечение бесперебойного функционирования информационных систем, систем типовой деятельности и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;

г) обеспечение учреждений и органов УИС услугами связи, доступом к сети «Интернет»;

д) выполнение государственных функции, возложенных на ФСИН России.

Согласно Программы с 2021 по 2023 г., ведомство планирует:

1) обеспечить 40 % территориальных органов ФСИН России документальной специальной связью;

2) обеспечить 62,8 % автоматизированных рабочих мест сотрудников учреждений и органов УИС средствами антивирусной защиты информации;

3) создать единую информационную систему ФСИН России;

4) создать подсистему информирования сотрудников (членов их семей и граждан РФ), уволенных со службы в УИС о единовременной выплате для приобретения или строительства жилого помещения посредством запроса в личном кабинете на портале государственных и муниципальных услуг;

5) провести паспортизацию всех учреждений и органов УИС;

6) использовать отечественное программное и аппаратное обеспечение на всех автоматизированных рабочих местах и информационных системах;

7) аттестовать все объекты информатизации ФСИН России на соответствие требованиям по безопасности информации;

8) проводить «мгновенный цифровой аудит» во всех исправительных колониях уполномоченными подразделениями;

9) предоставлять 99,9 % государственных услуг «Электронная очередь» через портал государственных и муниципальных услуг;

10) сократить временные затраты при получении и обработке юридически значимых документов от учреждений

и органов УИС при подготовке управленческих решений, при взаимодействии с организациями и гражданами и при межведомственном электронном взаимодействии.

Работу единой информационной системы будет обеспечивать сеть дата-центров (сеть центров обработки данных). В качестве аппаратного и программного обеспечения ФСИН России планирует использовать последние отечественные разработки. Дата-центры будут исполнять функции обработки, хранения и распространения информации в интересах ФСИН России. Консолидация вычислительных ресурсов и средств хранения данных в центрах обработки данных позволяет сократить совокупную стоимость владения IT-инфраструктурой за счет возможности эффективного использования технических средств, например, перераспределения нагрузок, а также за счет сокращения расходов на администрирование.

Утвержденный план цифровой трансформации пенитенциарной системы указывает на значимость проблемы цифровой трансформации. Внедрение цифровых технологий в Российской Федерации в целом является актуальным вопросом. Цифровая трансформация как процесс изменения пенитенциарной системы России есть неизбежная тенденция, к которой придет в последствии государство.

Проекты цифровой трансформации УИС направлены на стратегию развития информационного общества и реализацию национальной программы «Цифровая экономика РФ» [4].

Федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды» определяет поэтапную разработку и реализацию законодательных инициатив, направленных на развитие цифровой экономики, а также создание благоприятной «правовой атмосферы» для реализации проектов цифровизации, в том числе и цифровой трансформации ФСИН России [2].

Цифровая трансформация — это совокупность мероприятий, осуществляемых государственным органом, направленных на изменение (трансформацию) государственного управления и деятельности государственного органа по предоставлению им государственных услуг и исполнению государственных функций за счет использования данных в электронном

виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность.

Считаем, что цифровая трансформация ФСИН России — это глобальный комплекс правовых, организационных и технических мероприятий, направленных на использование единой информационной системы ФСИН России, нацеленных на повышение удовлетворенности граждан государственными услугами, снижение издержек государственного управления, создание условий для повышения собираемости доходов и сокращения теневой экономики, обеспечение высокого уровня надежности и безопасности информационных систем, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры за счет использования данных в электронном виде и внедрения современных информационных технологий.

Целями цифровой трансформации ФСИН России являются:

- 1) реализация стратегии цифровой трансформации РФ, ее актуализация;
- 2) реализация задач, возложенных на учреждения и органы УИС посредством внедрения цифровых технологий;
- 3) обеспечение готовности к социальным и экономическим изменениям в обществе в связи с его цифровизацией;
- 4) создание системы обратной связи с населением, бизнесом, формирование гласной, прозрачной и публичной отчетности ФСИН России перед обществом;
- 5) интеграция цифровых инициатив учреждений и органов УИС;
- 6) развитие взаимодействия учреждений и органов УИС с гражданским обществом и его институтами, а также органами государственной и муниципальной власти посредством цифровых технологий;
- 7) создание и введение собственной цифровой инфраструктуры ФСИН России;
- 8) обеспечение информационной и кибербезопасности, определение внешних и внутренних источников опасности, средств и методов защиты от угроз, а также меры противодействия целенаправленным внешним воздействиям на цифровую инфраструктуру ФСИН России;

9) разработка и реализация проектного подхода к внедрению цифровых технологий в УИС;

10) формирования технической архитектуры вычислительных систем, создание собственного инфраструктурного и базового программного обеспечения, базы хранения данных УИС;

11) внедрение в цифровую среду УИС стандартов построения информационной системы на базе облачных технологий;

12) встраивание процессов принятия решений на основе данных в рабочие процессы организации.

Для достижения вышеперечисленных целей проектом Указа Президента РФ «О внесении изменений в некоторые акты Президента РФ» по вопросам цифровой реформы ФСИН России предусматривается создание в структуре ФСИН России Управления информационных технологий и цифровой трансформации.

Согласно проекту выше исследуемого Указа Президента РФ и на основании выделенных целей цифровой реформы УИС, увеличивается штат работников УИС, происходит реформирование и реорганизация подразделений. Предлагается упразднить управление инженерно-технического и информационного обеспечения, связи и вооружения и создать два обособленных подразделения:

1) управление инженерно-технического обеспечения, связи и вооружения;

2) управление информационных технологий и цифровой трансформации.

Реформирование управления инженерно-технического и информационного обеспечения, связи и вооружения позволит обеспечивать полноценную реализацию цифровой трансформации ФСИН России, что ранее было невозможным с недостающим штатом и ввиду отсутствия недостающих функций.

Также, помимо указанных подразделений вводится восьмой заместитель директора ФСИН России, курирующий направление, связанное с информационными технологиями. Должностей высшего начальствующего состава станет не более 68 единиц, а штатная численность центрального аппарата ФСИН России 784 единицы (без персонала охраны

и обслуживания). Из 784 человек 746 являются сотрудниками УИС и 38 государственными гражданскими служащими [1].

Таким образом, правовая основа цифровой трансформации ФСИН России основана на стратегии развития информационного общества национальной программы «Цифровая экономика РФ». В результате проведенной реформы в кадровом составе ФСИН России будут внесены изменения: введен дополнительный заместитель директора ФСИН России, дополнительное подразделение по управлению информационными технологиями и цифровой трансформации, а также расширен штат сотрудников центрального аппарата ФСИН России.

Еще в 2015–2017 годах Счетной Палатой РФ по итогам аудита было выявлено, что уровень цифровой трансформации ФСИН России недостаточен для эффективного управления. Аудитор Счетной палаты РФ Т. Блинова утверждает, что сегодня в УИС 41 информационная система и программный продукт, Единая информационная система не создана, часть используемых цифровых технологий применяется неэффективно.

Согласно плану цифровой трансформации ФСИН России, чиновники собираются внедрить системы: распознавания лиц, контроля труда осужденных, а также электронного документооборота. Цифровая трансформация должна коснуться 380 исправительных учреждений. Цифровая трансформация планируется проводиться поэтапно:

- 1) перевод госуслуг в электронный вид. Электронные обращения граждан в ФСИН России;

- 2) увеличение занятости осужденных с помощью цифровизации труда осужденных, а также придание прозрачности системе;

- 3) перевод документооборота в электронный вид;

- 4) создание единой информационной системы;

- 5) цифровая трансформация процессов соблюдения режима, охраны прав, свобод и законных интересов осужденных. Является, по нашему мнению, самым важным пунктом введения цифровых технологий, но, в то же время, и самым дорогостоящим. По оценкам презентации проекта, его разработка и реализация будет стоить государству около 10,2 млрд

рублей. Основа данной цифровизации будет именно распознавание лиц;

б) внедрение отечественного программного обеспечения. По нашему мнению, это связано не только с импортозамещением и поддержкой отечественного производителя, но и с безопасностью государства, общества и человека.

По нашему мнению, использование цифровых технологий может стать серьезным толчком к усилению социальной адаптации осужденных, отбывших наказание и вышедших на свободу, а также тех, кто осужден к наказанию без изоляции от общества.

Проблемным вопросом цифровой трансформации ФСИН России является неиспользование имеющихся цифровых технологий. На 1 января 2018 г. не использовалось 72 % (38 065 единиц) оборудования СЭМПЛ, а также 42 % ГЛОНАС для транспортных средств, не введено серверное оборудование «Сервители». Выявленные проблемы, по нашему мнению, являются фундаментальными для разработки организационно-правовых мер по совершенствованию информатизации ФСИН России в ближайшее время. Так, для должной цифровой трансформации ФСИН России, по нашему мнению, необходимо внедрить по максимуму то оборудование, которое уже есть.

Ведомственное профессиональное образование также нуждается в пересмотре и модернизации в сторону цифровых технологий. По нашему мнению, имея «на вооружении» различные сторонние сервисы («Zoom», электронные библиотечные системы и прочее) не обеспечивают должной цифровой трансформации и эффективности обучения поскольку являются не связанными между собой. Для улучшения ведомственного образования необходимо создание цифровой образовательной среды, объединяющей все образовательные учреждения ФСИН России. Такая система позволит намного продуктивнее проходить обучение обучающимися, а также обмениваться опытом с иными ведомственными образовательными учреждениями. По мнению Л. В. Ковтуненко, цифровая образовательная среда ФСИН России — это совокупность информационных систем, решающих задачи образова-

тельного процесса в ведомственных образовательных учреждениях УИС [4].

Принятие данной системы позволит иметь ряд преимуществ в образовательном процессе ФСИН России, а именно:

- широкий доступ к образовательным ресурсам;
- дистанционное получение информации;
- повышенная мотивация к обучению;
- усиленное индивидуальное образование курсантов.

Важным аспектом цифровой трансформации исправительных учреждений является коммуникация, а именно осужденных и родственников. По нашему мнению, необходимо использовать информационные системы связи с родственниками без ограничения контактирования таким способом с родственниками в рамках личного времени в распорядке дня. Тем самым будут поддерживаться социально значимые контакты.

Цифровые технологии в целом позволяют минимизировать негативные последствия изоляции и ограничений прав и свобод осужденных к лишению свободы, так как с помощью данных технологий ограничения уменьшаются в позитивную сторону как для процесса исправления, так и для самих осужденных.

Как было указано в первой главе, Указом Президента РФ принято развитие искусственного интеллекта. По нашему мнению, данный искусственный интеллект можно применять в отношении осужденных как юридические консультации. Данные «боты» смогут оказывать юридическую помощь подозреваемым, обвиняемым и осужденным.

Помимо подозреваемых, обвиняемых, осужденных к лишению свободы, курсантов и преподавателей, цифровые технологии должны усиливать эффективность выполнения должностных обязанностей и сотрудников УИС в учреждениях. Так, необходимо применение электронных систем (например, справочная правовая система «КонсультантПлюс»), автоматизированные рабочие места, электронный документооборот, ведомственные электронные средства связи и др. По нашему мнению, весомый вклад в развитие УИС внесен с созданием ПК АКУС. Данная система позволило собрать воедино данный

для работы с осужденными, однако данные имеют ограниченный доступ.

Проблемным вопросом цифровой трансформации ФСИН России является неиспользование имеющихся цифровых технологий. Так, для должной цифровой трансформации ФСИН России, по нашему мнению, необходимо внедрить по максимуму то оборудование, которое уже есть.

Ведомственное профессиональное образование также нуждается в пересмотре и модернизации в сторону цифровых технологий. Для улучшения ведомственного образования необходимо создание цифровой образовательной среды, объединяющей все образовательные организации ФСИН России. Такая система позволит намного продуктивнее проходить обучение, а также обмениваться опытом с иными ведомственными вузами.

Важным аспектом цифровой трансформации исправительных учреждений является коммуникация, а именно осужденных и родственников. По нашему мнению, необходимо использование информационных систем связи с родственниками без ограничения контактирования таким способом с родственниками в рамках личного времени в распорядке дня.

Необходимо применение электронных систем (например, справочная правовая система «КонсультантПлюс»), автоматизированные рабочие места, электронный документооборот, ведомственные электронные средства связи и др.

На основании всего вышеперечисленного, проделанного анализа и других методологических приемов можно сделать следующие выводы: цифровая трансформация ФСИН России — это глобальный комплекс организационных и технических мероприятий, направленных на использование единого информационного пространства в учреждениях и органах ФСИН России, нацеленных на оптимизацию и улучшение эффективности деятельности, а также организацию взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти путем внедрения цифровых технологий.

Амбициозные задачи утвержденной Правительством Российской Федерации программы «Цифровая экономика» диктуют новые требования к системе государственного управ-

ления, организации и структуре государственного аппарата. Несмотря на то, что федеральный проект «Цифровое государство» предполагает целый ряд серьезных изменений по упрощению взаимодействия граждан с государством, органов власти между собой, он не решает многие из текущих проблем неэффективности органов государственной власти и не отвечает в полной мере на вызовы цифровой трансформации. Если для бизнеса цифровая трансформация — это ключ к выживанию на современных рынках, драйвер для повышения конкурентоспособности и увеличения прибыли, то для госорганов роль цифровой трансформации пока не очевидна, более того, не является столь же естественным процессом, как и для частных компаний. Органы власти не борются за получателей государственных услуг с частными компаниями, административные издержки не влияют на их конкурентные преимущества, а неэффективность создаваемых ИТ-сервисов не приводит госорганы к банкротству. По мнению авторов, цифровая трансформация должна вести к кардинальному изменению подходов в организации работы органов власти с использованием цифровых технологий и алгоритмов. Это своего рода процесс адаптации к новым условиям деятельности с учетом потребностей рынка и ожиданий потребителей услуг и сервисов. Без системной трансформации управленческих процессов, без кардинальной перестройки работы всего госаппарата масштабной отдачи от цифровой трансформации обеспечить не получится.

При изучении Ведомственной программы цифровой трансформации Федеральной службы исполнения наказаний на 2021–2023 года выделим следующие проблемы, которые предстоит решить в процессе реализации Программы:

1) проблемным вопросом цифровой трансформации ФСИН России является неиспользование имеющихся цифровых технологий. Так, для должной цифровизации ФСИН России, по нашему мнению, необходимо внедрить по максимуму то оборудование, которое уже есть;

2) полагаем, что трудности при реализации Программы могут возникнуть при поиске необходимого отечественного аппаратного и программного обеспечения, номенклатура

которого пока не так широко представлена по сравнению с зарубежным;

3) ведомственное образование также нуждается в проведении цифровой трансформации. Для улучшения ведомственного образования необходимо создание единой электронно-информационной образовательной среды на базе облачных технологий, объединяющей все учебные заведения ФСИН России. Единая ЭИОС позволит иметь круглосуточный доступ к обучению с любого удобного места и будет иметь общую базу учебных материалов. Считаем, что единая информационная система позволит эффективнее осуществлять образовательный процесс, а также обмениваться опытом;

4) важным аспектом цифровой трансформации исправительных учреждений является коммуникация, а именно осужденных и родственников. По нашему мнению, необходимо использование видеосвязи с родственниками без ограничения контактирования таким способом с родственниками в рамках личного времени в расписании дня;

б) искусственный интеллект можно применять в отношении осужденных как юридические консультации. Данные «боты» смогут оказывать юридическую помощь подозреваемым, обвиняемым и осужденным;

7) считаем, что при внедрении компонентов цифровой трансформации в учреждениях и органах УИС потребуются проводить обучение персонала ИТ-компетенциям.

Литература

1. Ковтуненко Л. В. Актуальные проблемы цифровизации обучения в образовательных организациях ФСИН России // Пенитенциарная наука. 2019. № 2. С. 287.
2. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 32. Ст. 5138.
3. Нормативные правовые акты — Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения // Главная — Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=100599> (доступ свободный) (дата обращения: 11.05.2021).

4. Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды». URL: <https://digital.gov.ru/>; Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/862/> (дата обращения: 11.05.2021).

ВНЕДРЕНИЕ ДИСТАНЦИОННОГО УЧАСТИЯ В СУДЕБНОМ ПРОЦЕССЕ: ПЛЮСЫ И МИНУСЫ

С. Н. Бурлака

Уральский государственный экономический университет
старший преподаватель кафедры предпринимательского права
snburlaka@mail.ru

Аннотация. В статье анализируются цифровая трансформация организации и функционирования судебной системы путем законодательного закрепления дистанционного участия в судебном процессе, обозначаются положительные и отрицательные стороны данного процесса. В результате исследования перспектив дальнейшего развития цифровизации судебного правосудия в Российской Федерации установлено, что процесс внедрения дистанционных технологий влечет за собой некоторые проблемы, хотя при этом он является абсолютно необходимым в современных реалиях.

Ключевые слова: цифровизация правосудия, дистанционное участие, судебный процесс, информационные технологии.

Abstract. The article analyzes the digital transformation of the organization and functioning of the judicial system through the legislative consolidation of remote participation in the judicial process, identifies the positive and negative sides of this process. As a result of the study of the prospects for further development of the digitalization of judicial justice in the Russian Federation, it was found that the process of introducing remote participation entails some problems, although it is absolutely necessary in modern realities.

Key words: digitalization of justice, remote participation, judicial process, information technologies.

Во исполнение одного из положений федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» программы «Цифровая экономика Российской Федерации» 2 июня Государственной Думой РФ принят в первом чтении

законопроект, регулирующий порядок дистанционного участия в судебном процессе и электронного документооборота. Данным законопроектом планируется внести изменения в ряд нормативно-правовых актов РФ в части совершенствования порядка оборота электронных документов в судопроизводстве, а именно в ГПК, АПК и КАС РФ. Также законопроектом предлагается закрепить на законодательном уровне возможность дистанционного участия в судебных заседаниях с помощью личных устройств. Теперь стороны судебного процесса смогут участвовать в судебном заседании путем использования системы веб-конференции при условии заявления ими ходатайства об этом и при наличии в судах технической возможности осуществления веб-конференции. При этом новые положения не являются обязательными, а дают возможность субъекту участвовать дистанционно по собственному усмотрению. Это означает, что при желании стороны процесса могут также подавать бумажные документы лично и присутствовать на судебных заседаниях очно.

Необходимо отметить, что предложения, заложенные в данном законопроекте, не являются новыми по своей сути, а лишь законодательно закрепляют уже сформировавшуюся практику участия в онлайн-заседаниях с использованием веб-конференции информационной системы «Картотека арбитражных дел» [1]. При этом площадка для перехода «на цифру» была готова и намного ранее весны 2020 г. Существует система КАД Арбитр, которая позволяет подавать в арбитражный суд процессуальные документы. Эта система в феврале 2020 г. отметила свое 10-летие. Также уже не первый год функционирует сервис для электронной подачи документов в суды общей юрисдикции — ГАС Правосудие. Этот ресурс в условиях пандемии стал использоваться гораздо активнее и был дополнен новыми опциями — «онлайн-заседание» и «онлайн-ознакомление». Но это справедливо только для арбитражных судов. Говорить же о повсеместном внедрении дистанционных технологий в судах общей юрисдикции пока что не приходится [3]. А прямое внесение такой возможности в ГПК РФ и КАС РФ, возможно, подтолкнет суды к такому переходу. При

этом внедрение дистанционного участия в судебном процессе имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

Основной плюс законодательных новелл — это направленность на снижение временных, организационных и финансовых издержек, в том числе при отправлении правосудия. Иногда не все готовы доверить процессуальные документы почте, а поездка в судебное заседание в другой регион не всегда нецелесообразна. Нередко препятствием к участию в судебном заседании, которое проходит очень далеко, является необходимость нести большие денежные затраты на дорогу [2]. Данный законопроект является логичным и отвечающим потребностям и духу времени продолжением тенденции внедрения во многих областях жизнедеятельности информационных технологий, позволяющих связать в реальном времени территориально удаленных людей в режиме реального времени. Система дистанционного участия теперь может распространиться и на суды общей юрисдикции, что облегчит доступ к правосудию у обычных граждан, проживающих на значительном удалении от места отправления судопроизводства, а также значительно уменьшит временные и финансовые затраты у всех участников судопроизводства [7]. Возможность реализации электронного извещения сторон и иных лиц, участвующих в деле, о времени и дате судебного заседания, а также о принятых судебных актах также является несомненным плюсом данного законопроекта, позволяющим в отдельных случаях ускорить рассмотрение дела, снизить вероятность его затягивания со стороны недобросовестных участников дела.

Все документы будут загружаться в систему в электронном виде, поэтому будет значительно проще работать с ними, начиная с ознакомления с материалами дела, заканчивая ссылками на материалы дела в самом процессе. Также дистанционное участие в судебном процессе увеличивает дисциплину для сторон. Также очень важным в данном законопроекте является то, что теперь суды не смогут просто так отказать в проведении судебного заседания с использованием системы веб-конференции, поскольку законодатель вводит лишь два случая для такого отказа — отсутствие технической возмож-

ности и проведение заседания в закрытом режиме. Это является дополнительной гарантией от различных субъективных факторов, связанных с деятельностью как самого суда, так и действиями участников судопроизводства [4].

Цифровизации правосудия призвана облегчить жизнь граждан и разгрузить суды. Граждане, участвующие в заседании через средства связи, не должны будут ждать начала в здании суда. Отпадет необходимость выезжать в суд по месту проживания ответчика, в то время как оно может находиться достаточно далеко. Немаловажным представляется наличие возможности подавать документы в электронном формате без очередей в любое удобное время суток.

Но дистанционное правосудие имеет и отрицательные моменты. Одним из таких моментов является отсутствие невербального контакта между участниками судебного процесса, что в решающий момент может негативно отразиться на результате судебного разбирательства. Все это делает практически невозможной адекватную оценку отношения судьи к высказанным доводам или ходатайствам, не позволяет в полной мере взаимодействовать с процессуальным оппонентом, чувствовать настрой участников разбирательства и сам процесс в целом. Выступление онлайн в меньшей степени позволяет использовать методы психологического воздействия, которые, безусловно, в какой-то степени также могут оказать влияние на конечный результат судебного разбирательства. Иногда именно зрительный контакт в значительной степени облегчает донесение своей позиции.

При удаленном участии в судебных заседаниях могут возникнуть и сугубо процессуальные проблемы. Согласно требованиям процессуального законодательства, суд должен непосредственно исследовать доказательства по делу: ознакомиться с письменными доказательствами, осмотреть вещественные доказательства. Стороны судебного разбирательства также принимают участие в осмотре вещественных и письменных доказательств, что предполагает возможность непосредственного взаимодействия с объектом исследования. Цифровизация правосудия — это шаг к упрощению и стандартизации рассмотрения судебных дел, что в свою очередь

может привести к негативным последствиям для участников процесса. Для простых и несложных дел и для участия в предварительных судебных заседаниях дистанционное участие в суде применимо. Но для участия в сложных и нестандартных делах, имеющих обширную доказательственную базу, удаленное участие в судебных заседаниях имеет больше минусов, чем плюсов.

Еще одним негативным аспектом введения законодательных новелл является необходимость адаптации представителей, граждан к системе онлайн-участия в заседаниях, а также необходимость перевода всего документооборота судов в электронный формат, что может отрицательно повлиять на практическое внедрение рассматриваемой инициативы. Такой переход может быть достаточно затратным и долгим, особенно в отдаленных судах общей юрисдикции. С учетом загрузки многих судов такой перевод может затянуться на неопределенно продолжительное время и потребует значительных человеческих ресурсов [5]. Основной проблемой при реализации закона, который будет принят на основе рассматриваемого законопроекта, будет выступать отсутствие надлежащего оснащения судов необходимым программным обеспечением и техникой, а также последующее их поддержание в постоянном рабочем режиме. Кроме того, сложности может создавать и ситуация «гибридного» заседания, когда одна сторона присутствует очно, а вторая подключается посредством веб-конференции. Так, бывают случаи, когда оборудование размещено таким образом, что стороны не видят друг друга и судье приходится вращать камеру вручную, чтобы стороны «встретились глазами» во время выступлений. Такие трудности указывают на основную проблему, которая, наверняка, возникнет и при внедрении системы онлайн-заседаний в судах общей юрисдикции, а именно — необходимость совершенствования технического оснащения судов.

Что касается онлайн-подачи документов, то здесь все зависит, с одной стороны, от квалификации представителя, который должен знать нюансы подачи различных документов, а с другой, от добросовестности канцелярии суда при обработке запроса. Можно утверждать, что и в арбитраж-

ных судах, и в судах общей юрисдикции система на данный момент налажена достаточно хорошо. В то же время, практически дословное изложение в тексте законопроекта норм АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ в части подачи электронных документов наводит на мысли о готовящемся переходе судов на единую электронную платформу. Неясным остается положение о том, насколько оперативно будет работать электронный сервис по обмену документами между участниками судопроизводства, когда, например, будет необходимо представить документы в ходе судебного заседания, что может поставить в более лучшее положение тех лиц, участвующих в деле, которые очно участвуют в судебном заседании, по сравнению с теми, кто участвует дистанционно. В связи с этим необходимо разработать для участников споров (прежде всего, по ГПК РФ и КАС РФ) понятную и подробную инструкцию о том, как принять участие в заседании онлайн, как подавать документы и просматривать материалы дела в электронной форме.

Если говорить о влиянии законодательных нововведений на разгрузку судов, то здесь можно отметить двоякое отношение к ситуации [6]. С одной стороны, в работу судов вводятся дополнительные организационные моменты, связанные, например, сначала с регистрацией в специальной электронной системе сотрудниками отдела делопроизводства поступивших к ним ходатайств об участии в онлайн-заседании с последующим их рассмотрением и согласованием со стороны председательствующего судьи, которых раньше просто не было. При этом очное участие в судебном заседании с введением дистанционного участия также остается, что не позволяет говорить о том, что судьям станет работать легче. Однако возможность электронного извещения лиц, участвующих в деле, может упростить в данной части работу судов, поскольку не придется направлять бумажную почтовую корреспонденцию и отслеживать ее получение адресатом, что в свою очередь может способствовать более быстрому рассмотрению дел. В целом же маловероятно, что внедрение дистанционного участия и его широкое использование способны существенно снизить нагрузку на суды. Напротив, на начальном этапе использование технических средств для реализации законо-

проекта потребует дополнительного времени от сотрудников аппарата суда. Скорее всего на подготовку заседаний будет уходить больше времени. В начале пандемии вопрос организации удаленного участия в судебных заседаниях встал достаточно остро, но судебная система не смогла быстро перестроить правила своей работы, потому что для этого требовалось внесение изменений в кодексы, а также проработка всех технических вопросов — это невозможно сделать одномоментно. Формально подобное рассмотрение дел никак не должно сказаться на их количестве, а также на вовлеченность судей в процесс рассмотрения дела.

Таким образом, законодательное закрепление дистанционного участия в судебном процессе соответствует современным тенденциям развития судебной системы и является логичным и отвечающим потребностям и духу времени продолжением тенденции внедрения во многих областях жизнедеятельности информационных технологий. Но при этом, подобная трансформация судебной системы имеет не только положительные, но и отрицательные моменты, которые возможно потребуют в будущем определенную доработку законодательства в этой сфере.

Литература

1. Андреев Б. В., Ниесов В. А. Цифровая трансформация судебной и прокурорской деятельности // Российское правосудие. 2019. № 2. С. 29–34.
2. Брянцева О. В. Солдаткина О. Л. Электронное правосудие в России: проблемы и пути решения // Вестн. ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 12 (64). С. 97–104.
3. Бурдина Е.В., Петухов Н.А. Научная концепция организации судебной деятельности в условиях ее цифровой трансформации: понятие и содержание // Российское правосудие. 2020. № 6. С. 13–25.
4. Капустин О. А. Организация видеоконференцсвязи в федеральном суде общей юрисдикции // Российское правосудие. 2018. № 8. С. 32–42.
5. Качалова О. В. Правосудие как услуга: мировой тренд // Уголовный процесс. 2019. № 11. С. 10.
6. Приженникова А. Н., Коляда Г. Ю. Цифровизация правосудия: теоретические и практические аспекты // Образование и право. 2020. № 2. С. 287–297.
7. Тищенко А. В. Электронное правосудие: реформирование к 2020 году // Правопорядок: история, теория, практика. 2018. № 4 (19). С. 65–69.

КАКОЙ ДОГОВОР МОЖЕТ БЫТЬ СМАРТ-КОНТРАКТОМ?

Е. В. Зайнутдинова

Новосибирский национальный исследовательский
государственный университет
старший преподаватель кафедры предпринимательского права,
гражданского и арбитражного процесса
zainutdinovaev@gmail.com

Аннотация. Перечень договоров, которые могут быть смарт-контрактами, в настоящее время ограничен. Такой договор должен быть заключен и исполнен в децентрализованной распределенной информационной системе, подлежать передаче по такому договору будут цифровые права (токены) и цифровая валюта (криптовалюта). Исходя из проведенного анализа, наиболее распространенные примеры смарт-контракта — это договор купли-продажи, мены, аренды, займа, страхования, отчуждения исключительного права и лицензионный договор.

Ключевые слова: смарт-контракт, децентрализованная распределенная информационная система, блокчейн, цифровые права, цифровая валюта.

Abstract. The list of contracts that could be smart contracts is currently limited. Such contract is to be concluded and performed in decentralised distributed information system (ledger). Digital rights (tokens) and digital currency (cryptocurrency) are transferred under this contract. According to the analysis, more common examples of a smart contract are contracts of sale, exchange, lease, loan and insurance contracts, as well as contracts in the field of IP such as contract on alienation of exclusive right and licensing contract.

Key words: smart contract, decentralised distributed information system, blockchain, digital rights, digital currency.

Рассматривая то, какой договор может быть смарт-контрактом, следует заметить, что смарт-контракт заключается и исполняется в децентрализованной распределенной информационной системе, в цифровой среде. По смарт-контракту передаются цифровые права (обозначаемые общепринятым термином «токены») или цифровая валюта (обозначаемая общепринятым термином «криптовалюта»), т. е. то имущество, которое возникает и права, на которое осуществляются исключительно в децентрализованной распределенной информационной системе.

Если по смарт-контракту передается физический объект, то в децентрализованной распределенной информационной системе должна быть отражена связь данного объекта с токеном. Для того, чтобы отслеживать перемещение в реальном мире такого объекта используется метка, которая позволяет автоматизировано отразить местонахождение объекта и отслеживать его перемещение. Наличные денежные средства и права на документарные ценные бумаги не могут быть переданы посредством смарт-контракта, возможность их токенизации представляется нецелесообразной, вместо этого могут быть использованы безналичные денежные средства и бездокументарные ценные бумаги (если законодательство позволяет передавать таким образом права на бездокументарные ценные бумаги, что, например, возможно в штате Делавэр [7], а также во Франции [5, с. 101]).

Если рассмотрим имеющиеся в части второй ГК РФ договоры, можем заключить, что договор купли-продажи может быть смарт-контрактом. Использование договора розничной купли-продажи как смарт-контракта ограничено в РФ и зарубежных странах, однако его примером является договор купли-продажи токенов или криптовалюты. Договор поставки товаров для государственных или муниципальных нужд не рассматриваем как возможный вариант смарт-контракта, за исключением случаев, когда государством создается специальная информационная система, позволяющая заключать и исполнять такие договоры. Представляется, что такой системой может стать мастерчейн. Сфера энергоснабжения перспективна для применения смарт-контракта, так как позволяет автоматизированным образом отслеживать потребление электроэнергии и осуществлять оплату, минимизируя риски обеих сторон. Использование договора продажи недвижимости как смарт-контракта невозможно, ввиду того что существует государственный реестр прав на недвижимое имущество, не выступающий децентрализованной распределенной информационной системой. Договор продажи предприятия из-за необходимости его государственной регистрации не может быть смарт-контрактом. Правда, необходимо учесть, что рассматривать договор купли-продажи в качестве смарт-

контракта на настоящий момент можно условно, так как криптовалюта, которая передается по смарт-контракту, не является законным средством платежа. В случае возникновения в гражданском обороте цифрового рубля возможно использовать его вместо криптовалюты для заключения и исполнения смарт-контрактов [6, с. 12, 15–17].

Рассматривая иные договоры, делаем вывод, что договор мены является часто применимым вариантом смарт-контракта. Так, может обмениваться криптовалюта на иное имущество, за исключением безналичных денежных средств. Договор дарения может выступать смарт-контрактом в том случае, если одна сторона передает, например, токены другой стороне, а другая сторона обязуется их принять. Договор безвозмездного пользования сложно представить в качестве смарт-контракта, так как не имеет распространения в цифровой среде. Договоры ренты, пожизненного содержания с иждивением в силу необходимости нотариального удостоверения (в некоторых случаях государственной регистрации перехода права) не могут быть смарт-контрактом, но вытекающие из данных договоров права и обязанности могут быть закреплены в смарт-контракте. Договор аренды (найма) является распространенным примером смарт-контракта, в то же время, договор аренды предприятия, финансовой аренды не могут быть использованы как смарт-контракт в силу большого количества материальных объектов, сложности передачи оборудования посредством токена.

Сложно представить в качестве смарт-контракта договор, требующий выполнения работ, так как нельзя перенести в цифровое пространство содержание такого договора и его результат. Договоры возмездного оказания услуг, транспортной экспедиции, поручения, комиссии, агентский договор, требующие личного исполнения, не могут быть смарт-контрактом. Договор перевозки не может быть смарт-контрактом, так как, как правило, сначала уплачивается плата перевозчику, затем осуществляется перевозка; в случае если окончание осуществления перевозки и осуществление оплаты могут произойти в один момент, такой договор может быть смарт-контрактом. Договор займа может быть смарт-контрактом, для этого не

имеется каких-либо препятствий. Но кредитный договор, договоры банковского вклада, банковского счета, имеющие специальный субъект и в силу наличия специального публичного регулирования, не могут быть смарт-контрактом. Перед заключением таких договоров банку необходимо установить личность лица, убедиться в его право- и дееспособности, что на настоящий момент представляется затруднительным в блокчейне (но может быть возможным в специально созданной информационной системе).

Договор финансирования под уступку денежного требования, несмотря на наличие определенных примеров [4, с. 33], имеет сложности использования в силу необходимости отражения денежных требований к третьему лицу в цифровой среде. Договор хранения сложно представить как смарт-контракт ввиду того, что неясно, как отразить надлежащее выполнение условий хранения в цифровой среде. Аналогично и с договором доверительного управления имуществом — непонятно, каким образом можно отразить выполнение обязанностей доверительного управляющего. Договор условного депонирования (эскроу) сложно перевести в цифровую среду, такой договор предполагает наличие трех лиц, что может быть осуществлено только несколькими смарт-контрактами, отражающими права и обязанности данных лиц. Договор страхования может быть смарт-контрактом, такие случаи на практике уже встречались [1, с. 7]. Договор простого товарищества предполагает ведение предпринимательской деятельности в реальном, а не виртуальном мире, вариант его реализации как смарт-контракта возможен только в случае виртуального ведения предпринимательской деятельности исключительно через сеть Интернет. Что же касается договоров, опосредующих оборот объектов интеллектуальной собственности, то следует отметить, что лицензионный договор, договор отчуждения исключительного права могут быть смарт-контрактом [2, с. 88; 3, с. 52], исключения составляют случаи, когда передаются права, подлежащие государственной регистрации (например, по договору коммерческой концессии).

Проведенное исследование показало, что набор договоров, которые могут быть смарт-контрактами, в настоящее

время ограничен. Смарт-контрактом может быть договор купли-продажи, мены, аренды (найма), займа, финансирования под уступку денежного требования (имеются примеры), страхования, отчуждения исключительного права и лицензионный договор. Нельзя делать вывод, что смарт-контракт неприменим в настоящее время, но и мнение о том, что смарт-контрактом может быть любой договор, также не соответствует действительности.

Таким образом, несмотря на происходящий процесс цифровой трансформации права, в частности, договорного права, нельзя утверждать, что не существует препятствий в широком заключении и исполнении смарт-контрактов субъектами гражданского и предпринимательского права. Возможным следующим этапом цифровизации договорно-правовых институтов российского права может стать выпуск и обращение цифрового рубля — национальной валюты в цифровой форме.

Литература

1. Волос А. А. Смарт-контракты и принципы гражданского права // Российская юстиция. 2018. № 12. С. 5–7.
2. Карцхия А. А. Гражданско-правовая модель регулирования цифровых технологий: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: РГАИС, 2019. 394 с.
3. Нагродская В. Б. К вопросу о совместимости свободных (открытых) лицензий и возможностей их использования в технологии Blockchain // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2017. № 11. С. 39–55.
4. Новоселова Л. А. «Токенизация» объектов гражданского права // Хозяйство и право. 2017. № 12. С. 29–44.
5. Чуб Д. В. Вещные обеспечительные сделки с применением технологии blockchain // Вестн. ун-та им. О. Е. Кутафина. 2020. № 8. С. 93–115.
6. Цифровой рубль. Доклад для общественных консультаций. Центральный банк РФ. М., 2020 [электронный ресурс]. URL: https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/112957/Consultation_Paper_201013.pdf (дата обращения: 12.05.2021).
7. Senate Bill 69. Delaware General Assembly. July 21, 2017 [electronic resource]. URL: <https://legis.delaware.gov/BillDetail/25730> (date of access: 12.05.2021).

ПЕРСПЕКТИВЫ ВВЕДЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ КРИПТОВАЛЮТЫ В РФ

О. В. Мошненко

Кузбасский институт ФСИН России
старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин,
кандидат экономических наук
lapizkaya@mail.ru

Аннотация. В статье на основе анализа имеющегося зарубежного опыта по введению цифровых валют, Концепции цифрового рубля, разработанной ЦБ РФ, аналитических материалов и научных исследований, рассматриваются преимущества и возможные риски введения цифрового рубля в Российской Федерации. Делается вывод об отсутствии проработки ряда вопросов в Концепции цифрового рубля, а также недооцененности ряда возможных рисков для банковской системы, иных экономических акторов в зависимости от выбранной «модели» цифрового рубля.

Ключевые слова: цифровой рубль, цифровые валюты центральных банков, формы денег, денежно-кредитная политика.

Abstract. Based on the analysis of the existing foreign experience in introducing digital currencies, the Concept of the digital ruble developed by the Central Bank of the Russian Federation, analytical materials and scientific research, the advantages and possible risks of introducing the digital ruble in the Russian Federation are considered. It is concluded that there is no elaboration of a number of issues in the Concept of the digital ruble, as well as an underestimation of a number of possible risks for the banking system and other economic actors, depending on the chosen “model” of the digital ruble.

Key words: digital ruble, digital currencies of central banks, form of money, monetary-crediting policy.

В то время как криптовалюта стала реальностью современных экономических отношений, вопросы введения национальных цифровых валют только становятся предметом обсуждения в большинстве государств. Не исключением стала и Россия.

Первые шаги по разработке эксперимента по введению цифрового рубля уже предпринимаются ЦБ РФ. Они основываются не только на том опыте, который сегодня есть в мировой практике по введению рядом государств суверенной цифровой валюты, но и опыте введения «частных» криптовалют.

Так, например, существующий опыт использования криптовалюты в экономических отношениях свидетельствует о значительных преимуществах, которые обусловлены технологией создания криптовалют (технология распределенного реестра или технология блокчейна), позволяющей хранить всю информацию, связанную с эмиссией, торговлей либо переводом активов децентрализованно, мгновенно осуществлять транзакции и т. д. [2, с. 88–89]. Благодаря использованию данных технологий обеспечивается прозрачность, формируется доверие. При этом, как отмечает Е. А. Антонян, И. И. Аминов, отсутствует необходимость в создании центрального депозитария [1].

Однако, данный опыт свидетельствует и об определенных проблемах, с которыми столкнулись государства, легализовавшие криптовалюту: использование ее как инструмента для легализации доходов, полученных преступным путем. Введение криптовалюты также осложнило возможность осуществления денежно-кредитной политики, поставило под вопрос обеспечение безопасности граждан и т. д. Это породило идею ряда государств о создании национальной криптовалюты, имеющей иное обеспечение, механизм создания и функционирования в отличие от «частных» криптовалют. В России это выглядит как создание новой формы национальной валюты — цифрового рубля, обладающего всеми свойствами фиатных денег в отличие от «частных» криптовалют. Данные цифровые валюты во многих государствах стали именоваться как «цифровые валюты центральных банков» (ЦВЦБ), «национальная криптовалюта», «суверенная криптовалюта».

В России при подготовке проекта эксперимента по введению цифрового рубля ЦБ РФ было принято решение использовать термин «цифровая валюта». На данный момент ЦБ РФ осуществлена стадия консультирования по вопросу проведения эксперимента со всеми заинтересованными лицами. Предполагается, что по итогам анализа замечаний и предложений научного и экспертного сообщества, будет произведена корректировка концепции эксперимента и принято решение о его запуске.

Несомненно, самым важным при разработке эксперимента является анализ выгод и возможных рисков, которые могут себя проявить при введении цифрового рубля.

Так как введение цифрового рубля является новацией для России, при проведении эксперимента мы можем лишь учесть опыт зарубежных стран, которые попытались уже запустить процесс введения цифровой валюты, а также учесть выработанные мнения различных государств по вопросу введения цифровых валют.

Так, например, в 2017 г. президент Венесуэлы анонсировал создание национальной криптовалют — Petro, что было вызвано необходимостью преодоления финансовой блокады со стороны США. Однако, по мере проведения эксперимента, были четко видны слабые стороны и не проработанность механизма обеспечения данной национальной валюты, что проявилось в изменении обеспечения данной национальной валюты по мере проведения эксперимента. Как результат, невысокий спрос экономических агентов на данный вид денег.

Мы полагаем, что низкий спрос на национальную криптовалюту был обусловлен различными факторами. Так, например, до проведения в Венесуэле эксперимента по введению национальной криптовалюты, «частные» криптовалюты уже были признаны данным государством в качестве законного средства платежа, поэтому экономическим акторам оказалось более выгодно использовать именно «частную» криптовалюту, а не совершать операции с использованием petro.

Учитывая опыт Венесуэлы, многие государства проявляют большую осторожность и находятся в этом вопросе на этапе разработки эксперимента по введению национальной цифровой валюты [8].

В разрабатываемой ЦБ РФ концепции введения цифрового рубля не осуществляется какая-либо корреляция между статусом криптовалюты в государстве и последствиях введения цифрового рубля, хотя, на наш взгляд, это необходимо учитывать.

Ряд зарубежных исследователей отмечают тот факт, что для совершенствования денежной системы и решения эко-

номических проблем не обязательно вводить суверенную цифровую валюту, достаточно усовершенствовать платежные системы, работающие с электронными деньгами. Указывают на сомнительные преимущества цифровой валюты. Такой подход чаще всего характерен для государств со стабильной денежной системой и устойчивым курсом национальной валюты. В России также есть сходные предложения, например, по токенизации безналичных денег с участниками рынка на различных площадках [7].

Следует отметить, что преимущества введения цифровой валюты в большей степени обусловлены технологией, которая лежит в процессе создания цифровой валюты. Ряд исследователей, отображая сущность предлагаемого эксперимента по введению цифрового рубля, даже говорят о создании «суверенного блокчейна» [3, с. 102], т. е. новой технологии управления. Важным аспектом данной технологии является возможность децентрализации, которая может рассматриваться государством как преимущество, так и недостаток. Тем самым, вопрос введения цифрового рубля уходит в плоскость рассуждений о децентрализации/децентрализации платформы, где будут находиться цифровые кошельки, о возможности государством осуществления «управленческого воздействия», допуску к данной платформе банков, финансовых посредников, граждан, бизнеса и т. д.

В предлагаемой ЦБ РФ концепции цифрового рубля предусмотрено, что все три формы российского рубля будут абсолютно равноценными: 1 рубль наличными эквивалентен 1 безналичному рублю, так и 1 цифровой рублю. При этом владельцы денег будут иметь возможность свободно переводить рубли из одной формы в другую [9]. Подходы к такому обеспечению сегодня предлагаются большинством государств, так как обеспечивают доверие к новой форме денег с одной стороны, с другой стороны обеспечивают стабильность денежного обращения. Так, например, Япония также планирует запустить национальную криптовалюту, поддерживаемую государством, под названием J-coin, привязанную к йене в соотношении 1:1.

Согласно позиции ЦБ РФ, создание цифрового рубля предоставит дополнительную возможность для граждан и бизнеса по осуществлению удобных и быстрых платежей, а также даст толчок дальнейшему совершенствованию платежных технологий, которые могут работать и в офлайн-режиме. Распространение цифровых платежей приведет к снижению транзакционных издержек для потребителя, росту конкуренции среди кредитных организаций в борьбе за клиента, выступит стимулом для разработки и внедрения инновационных продуктов и технологий со стороны бизнеса. При осуществлении трансграничных платежей и расчетов платформа цифрового рубля может быть интегрирована с платформами ЦВЦБ других стран и международных объединений, что ускорит проведение расчетов для потребителей и снизит их стоимость [4]. Платформа цифрового рубля обеспечит гарантированную адресную доставку целевых выплат гражданам и бизнесу, снизит издержки на администрирование бюджетных платежей.

Следует согласиться с рядом зарубежных исследователей, что продуманный эксперимент по введению цифровых валют национальных банков «может помочь удовлетворить многочисленные политические цели, повысить экономическую эффективность и инклюзивность, а также служить платформой для экономических инноваций» [4].

Цифровой рубль также может предоставить новые возможности, в том числе с позиции конфиденциальности и безопасности, обеспечить круглосуточный доступ и расширить для государства возможности контроля целевого расходования средств, в том числе получаемых экономическими субъектами для исполнения государственных контрактов. Введение цифрового рубля перестроить и существующие отношения внутри банковской системы РФ.

Так, анализ концепции ЦБ РФ о введении цифрового рубля свидетельствует о том, что вопрос о степени участия банков и иных финансовых посредников в работе с цифровыми деньгами является центральным. И от того, как он будет решен, зависит перспектива необходимости введения новых инструментов денежно-кредитной политики, трансформации банковского контроля и надзора.

В качестве возможных эффектов от введения цифрового рубля мы также ожидаем:

- рост посреднической функции банков;
- изменение балансов коммерческих банков;
- изменениям в потреблении и сбережениях даже при неизменной ключевой ставке ЦБ РФ;
- изменение ставок по банковским депозитам и кредитам и, как следствие, изменение денежно-кредитной политики, направленной на повышение ликвидности банковского сектора и поддержания финансовой стабильности.

Мы полагаем, что система инструментов денежно-кредитной политики и макропруденциальной политики частично будет способствовать нивелированию негативных последствий, однако не исключено, что потребуется разработка новых инструментов.

Полагаем, что на первом этапе ЦБ РФ может принять дополнительные меры для обеспечения плавности введения цифрового рубля в денежное обращение и систему расчетов, путем установления требований о постепенной конвертации средств в цифровой рубль для граждан и организаций (например, ограничение на объем снятия наличных в сутки, предварительное информирование банка о необходимости снять с банковского счета средства, превышающие определенную сумму и т. д.). В долгосрочной перспективе введение цифрового рубля приведет к повышению финансовой стабильности за счет создания дополнительной платежной инфраструктуры.

Однако, мы считаем, что многие риски являются недооцененными.

Так, например, по данным Сбербанка России, в результате введения цифрового рубля может произойти отток до 2–4 трлн рублей с банковских счетов в цифровой рубль в течение первых трех лет после его введения [8]. Возникает вопрос и о доступе коммерческих банков к колоссальным объемам данных о населении и их финансах, о степени «киберустойчивости» цифрового рубля (хищение профиля, повторное использование одной и той же цифровой валюты при офлайн-расчетах и др.), возможностях имеющихся инструментов для

ликвидации возможных рисков, учет доступности для граждан цифрового рубля и т. д.

На наш взгляд, следует разработать различные сценарии денежно-кредитной и макропруденциальной политики в зависимости от выбора той или иной модели цифрового рубля, сосредоточиться на возможностях финансового регулирования. В разрабатываемых сегодня различными государствами концепциях введения национальной цифровой валюты данному вопросу уделяется значительное внимание [4–6]. Непроработанным остается вопрос и о влиянии цифрового рубля на простых граждан, финансовую систему. В концепциях введения национальных цифровых валют, разрабатываемых другими государствами, этим вопросам уделяется значительное внимание.

Литература

1. Антонян Е. А., Аминов И. И. Блокчейн-технологии в противодействии кибертерроризму // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 6. С. 167–177.
2. Мошненко О. В. Преимущества и недостатки транзакций с использованием криптовалют // Право и наука в современном мире: сб. мат-лов всерос. науч.-практ. конф. Пермь: ФКОУ ВО Пермск. ин-т ФСИН России, 2019. С. 87–89.
3. Талапина Э. В. Применение блокчейна в государственном управлении: перспективы правового регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 3. С. 96–113.
4. Choi, Kyoungh Jin and Henry, Ryan and Lehar, Alfred and Reardon, Joel and Safavi-Naini, Reihaneh, A Proposal for a Canadian CBDC (February 16, 2021). URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3786426 (дата обращения: 02.06.2021).
5. Gross, Jonas and Schiller, Jonathan, A Model for Central Bank Digital Currencies: Do CBDCs Disrupt the Financial Sector? URL: <https://ssrn.com/abstract=3721965> (дата обращения: 27.05.2021).
6. Larue, Louis and Fontan, Clement and Sandberg, Joakim, The Promises and Perils of Central Bank Digital Currencies (December 31, 2020). URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=37866084
7. Концепция цифрового рубля. URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/120075/concept_08042021.pdf (дата обращения: 04.06.2021).
8. Цифровая валюта центробанков: что нужно знать. URL: <https://tass.ru/ekonomika/10331451> (дата обращения: 01.06.2021).
9. Цифровой рубль. Доклад для общественных консультаций ЦБ РФ. URL: https://cbr.ru/analytics/d_ok/dig_ruble/ (дата обращения: 05.06.2021).

СОДЕРЖАНИЕ

Пленарный доклад

Новиков А. В.

Новый этап развития России: место и роль
финансового рынка 7

Международная научно-практическая конференция «Взаимодействие правовых систем: евразийское измерение»

Федорцов А. А.

Синергия права на пространстве ЕАЭС (доклад) 23

Сарсембаев М. А.

Казахстанское и международное право
в борьбе с коронавирусом и роль их норм
в постковидном периоде..... 33

Лукьянова В. Ю.

Правовые мониторинговые исследования
как инструмент сближения правовых систем
на евразийском пространстве 56

Қаражан Б. С.

Электромобильная продукция транспортной
промышленности как товарная продукция
в рамках права ВТО 77

Макарцев А. А.

Принцип свободного волеизъявления:
судебное толкование и проблемы реализации 87

Лунгу Е. В.

Изменения конституционных правоотношений в 21 веке:
опыт евразийского пространства 103

<i>Марухно Е. Ю.</i>	
Перспективы развития социального обеспечения трудовых мигрантов ЕАЭС.....	107
<i>Ахметов Е. Б., Оспанова А. Н.</i>	
Правовые основы выборности сельских акимов в структуре местного самоуправления Республики Казахстан	112
<i>Исмагулов К. Е., Ахметов Е. К.</i>	
Законодательство о национальной безопасности Республики Казахстан (мониторинг законодательства).....	122
<i>Кайжакпарова А. Б., Казбаева А. Г.</i>	
Анализ эффективности законодательства Республики Казахстан об игорном бизнесе (результат правового мониторинга)	136
<i>Турабоев И. К.</i>	
Особенности либерализации валютного рынка в Республике Узбекистан.....	145
<i>Ноздрачëв А. Ф.</i>	
Обязательные требования: юридическая природа и уровни правового регулирования	150
<i>Финк Д. А.</i>	
Восстановительная функция института примирения сторон в правовой политике Республики Казахстан	169
<i>Кустов С. С.</i>	
Особенности административно-правового регулирования предоставления поддержки в сфере сельского хозяйства	175
<i>Черепанова Т. С.</i>	
Конституционные основы реализации национальных проектов в Российской Федерации	188
<i>Aitimov B. Zh.</i>	
Right to Education: New Conditions for Implementation	197

<i>Makenov T. K.</i>	
The Role of Public Control in Increasing the Efficiency of Government Bodies in the Republic of Kazakhstan	205
<i>Примашев Н. М.</i>	
Ғылыми лингвистикалық сараптаманың заңнама тиімділігін арттыру құралы ретіндегі кейбір ұйымдастырушылық-құқықтық мәселелері	217
<i>Шишимбаева С. С., Қарақожаев О. С.</i>	
«Төтенше жағдай туралы» Қазақстан Республикасының заңы: құқықтық реттеуді талдау	226
<i>Слесаренко Н. В.</i>	
Налоговые меры борьбы с последствиями пандемии COVID-2019: опыт Европейского Союза и Организации Экономического Сотрудничества и Развития	237
<i>Еремина Е. В.</i>	
Принцип соразмерности (пропорциональности) как базовый принцип административного права	243

**Международная научно-практическая конференция
«Цифровизация и право:
современные тренды, возможности будущего»**

<i>Сарсембаев М. А.</i>	
Цифровизация промышленности Казахстана и России, национальное и международное право: на примере выпуска ею электромобильных и автопилотных машин.....	251
<i>Воронина Н. П.</i>	
Модель правового регулирования цифровизации сельского хозяйства как национальной цели развития России	267
<i>Рождественская Т. Э.</i>	
Влияние экосистем на развитие финансовой системы Российской Федерации	274

<i>Шерстобоев О. Н.</i> Искусственный интеллект в публично-правовой сфере: к постановке проблемы.....	281
<i>Сарсенова С. Н.</i> Цифровизация, интеллектуализация транспортного и сельскохозяйственного машиностроения Республики Казахстан правовые вопросы.....	288
<i>Еланцева О. П.</i> Актуальные проблемы правового обеспечения предоставления государственных услуг в электронной форме: российский и международный опыт	296
<i>Нургазинов Б. К., Шерстобоев О. Н., Жанузакова Л. Т.</i> Апробация результатов научного исследования на тему: «Научное обеспечение законопроектной деятельности в Республиках Казахстан» по вопросам цифровизации правотворческого процесса	310
<i>Краснова С. А.</i> Основания ответственности оператора онлайн-платформы за нарушение договора с пользователем	327
<i>Мальшева И. В.</i> Трансформация основ правотворчества в условиях цифровизации.....	333
<i>Панов С. К.</i> Проблемные аспекты механизма правового ограничения цифровых прав человека	339
<i>Приходько Т. В., Федорова О. В.</i> Защита персональных данных при осуществлении деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации.....	349
<i>Бельдина О. Г.</i> Большие данные: основные направления правового регулирования	354

<i>Бондарь М. А.</i>	
Цифровая трансформация деятельности ФСИН России: организационные, правовые и экономические аспекты	359
<i>Бурлака С. Н.</i>	
Внедрение дистанционного участия в судебном процессе: плюсы и минусы	372
<i>Зайнутдинова Е. В.</i>	
Какой договор может быть смарт-контрактом?.....	379
<i>Мошненко О. В.</i>	
Перспективы введения национальной криптовалюты в РФ	384

Научное издание

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

Сборник статей
по итогам III Новосибирского
международного юридического форума
(27–28 мая, 10 июня 2021 г.)

Часть 1

Издается в авторской редакции

Верстка *Ю. А. Кувшинова*
Дизайн обложки *А. Ю. Болдина*

Гарнитура PT Serif. Формат 60×84 ¹/₁₆. Усл.-печ. л. 23,02.
Подписано в печать 19.11.2021. Тираж 300 экз.

Новосибирский государственный университет экономики
и управления «НИНХ»
630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, 56.