

ТЕОРИЯ ПРАВА И МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

2020 ГОД.

№ 1.

СОДЕРЖАНИЕ

JUS GENTIUM:

Иглин А.В. Международно-правовой анализ усилий ООН и подведомственных организаций в сфере борьбы с COVID-19.....	3
Носырева И.Г. Европейское олимпийское движение.....	21
Ткаченко Д.Г. К вопросу о международных организациях, патронирующих футбол	31
Климова А.Н. Методология разграничения морских пространств на примере международного спора между Румынией и Украиной	53
Ушакова Е.В., Ткаченко Д.Г. Политический взгляд на амнистию в российском и международно-правовом аспекте.....	70

JUS PUBLICUM:

Иглин А.В. Проблемы поправок к Конституции РФ 2020 года.....	77
Солодовникова А.В. Организационно-правовые основы обращения с отходами производства и потребления.....	92
Маркова Н.А., Правкина И.Н. К вопросу о назначении административного наказания за совершение нескольких административных правонарушений.....	98
Иглин А.В., Иглин В.В. Индивидуальные трудовые споры как объект сравнительно-правового анализа	104
Волков А.В. Пенсионное обеспечение за выслугу лет сотрудников правоохранительных органов в Российской Федерации: проблемы и практика правоприменения.....	125

JUS PRIVATUM:

Амзараков Г.А. Правовое регулирование эзотерических практик.....	159
Юдин И.В. Рецензия на учебник А.В. Иглина «Право международных экономических договоров».....	166
Иглин В.В. Некоторые особенности реформирования пенсионного обеспечения: российские реалии и зарубежный передовой опыт.....	168

Об авторах.....	180
------------------------	------------

JUS GENTIUM

Иглин А.В.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ УСИЛИЙ ООН И ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С COVID-19

Организация Объединенных Наций¹, отмечающая в 2020 году 75-летие, появилась на свет после опустошительной Второй мировой войны с целью поддержания международного мира и безопасности. Эта организация добивается осуществления указанной цели путем предотвращения конфликтов, оказания содействия сторонам конфликта в примирении, осуществления миротворческой деятельности, а также создания условий, способствующих установлению и укреплению мира. Для того чтобы быть эффективными, все эти виды деятельности должны дополнять друг друга или осуществляться одновременно. Главные органы ООН претворяют в жизнь вышеназванные направления, например, Совет Безопасности несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности; Генеральная Ассамблея и Генеральный секретарь играют важные и взаимодополняющие роли в деле укрепления мира и безопасности наряду с другими органами и учреждениями ООН.

Соответственно, любые чрезвычайные обстоятельства, затрагивающие интересы мирового сообщества, должны быть в центре внимания ООН. Так произошло и с новым вызовом человечеству – коронавирусом нового типа (COVID-19), который был выявлен 12 декабря 2019 года в городе Ухань провинции Хубей в Китае, и который за короткий период перекинулся на

¹ Официальный сайт: <https://www.un.org/ru/>

другие города и страны. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)² признала вспышку COVID-19 пандемией.

COVID-19 уже несколько месяцев является главной темой всех новостей мира и причиной множества экономических, политических и правовых проблем. ВОЗ еще 30 января 2020 года объявила международное чрезвычайное положение³ из-за вспышки COVID-19 в Китае. Сделала это ВОЗ с третьей попытки: на предыдущих заседаниях комитета чрезвычайное положение решили не объявлять. Полностью термин звучит так: «Чрезвычайная ситуация в сфере охраны здоровья населения международного масштаба» (Public Health Emergency of International Concern), но для удобства на английском ее сокращенно называют PHEIC. Соответственно, вопросы, связанные с чрезвычайным положением из-за эпидемии болезней, регулируют Международные медико-санитарные правила (International Health Regulations, IHR) от 2005 года. Все члены ООН являются подписантами этого акта и, следовательно, обязаны его соблюдать.

ВОЗ определяет PHEIC как чрезвычайное происшествие, которое по определению: 1) представляет угрозу здоровью населения других стран из-за международного распространения болезни; 2) потенциально требует согласованной международной реакции. Иными словами, речь идет о серьезном заболевании, которое представляет угрозу гражданам более чем одной страны, с которым не удастся справиться без международной помощи.

Объявляет PHEIC гендиректор ВОЗ по рекомендации Чрезвычайного комитета. Это временный орган (созывается почти каждые три месяца), членом которого назначает гендиректор ВОЗ по международному пулу экспертов в

² Официальный сайт: <https://www.who.int/ru>

³ Условия введения чрезвычайного положения ясно оговорены в международном праве: о введении чрезвычайных мер должно быть объявлено публично, а в том случае, когда речь идет о значительном ограничении базовых прав человека, таких как право на передвижение, на семейную жизнь и на мирные собрания, о введении чрезвычайного положения необходимо сообщить в органы соответствующих договоров (прим. автора).

области медицины, который есть в Организации. Чрезвычайный комитет выполняет только совещательную функцию — окончательное решение о чрезвычайном положении принимает глава ВОЗ.

Не существует четкого перечня мероприятий, к которым прибегает ВОЗ или государства после объявления РНЕИС. Он дает Организации полномочия рекомендовать странам-членам меры по борьбе с эпидемиями. К ним относятся:

- ограничения на выезд за границу или въезд на территорию государства, международную торговлю и пограничные проверки;

- анализ мероприятий в сфере здравоохранения в странах-членах и рекомендации по их изменению — например, если они недостаточно эффективны;

- выделение средств на борьбу с эпидемиями и тому подобное.

Итак, в данной ситуации мы должны обращаться за ответами и помощью к ООН, потому что ООН – это своего рода автор тех ориентиров, тех международно-правовых актов и в целом документов, которые могут использоваться в повседневной работе и государственными органами и общественными организациями, да и всеми людьми, и именно поэтому, можно сделать анализ деятельности ООН и её подведомственных организаций в сфере борьбе с COVID-19.

Особое внимание при этом стоит уделить резолюциям ООН:

- Международное сотрудничество в целях обеспечения глобального доступа к лекарствам, вакцинам и медицинскому оборудованию для противодействия COVID-19 (от 02 апреля 2020 года)⁴ – подтверждает свою приверженность международному сотрудничеству и многосторонней деятельности и свою решительную поддержку центральной роли системы ООН в глобальной борьбе с пандемией коронавирусного заболевания 2019

⁴ <https://undocs.org/ru/A/RES/74/274>

года (COVID 19); особо отмечает необходимость полного уважения прав человека и подчеркивает, что в борьбе с этой пандемией не должно быть места никаким формам дискриминации, расизма и ксенофобии; выражает глубокие соболезнования семьям и странам, в которых в результате этого заболевания погибли люди, и выражает солидарность с теми, кто борется за свою жизнь, и с теми, чья жизнь и средства к существованию затронуты этим кризисом; выражает благодарность и поддержку всем находящимся на переднем крае работникам сферы здравоохранения, медицинским специалистам, ученым и исследователям, а также другим сотрудникам служб жизнеобеспечения во всем мире, которые, работая в трудных и сложных условиях, борются с пандемией; призывает активизировать международное сотрудничество, с тем чтобы сдержать пандемию, смягчить ее последствия и одержать победу над ней, в том числе путем обмена информацией, научными знаниями и передовым опытом, а также на основе применения соответствующих руководящих принципов, рекомендованных Всемирной организацией здравоохранения; вновь подтверждает свою приверженность оказанию помощи людям и общинам, находящимся в особых ситуациях, особенно самым слабым и уязвимым из них, и отмечает, что многие правительства предлагают свою помощь и поддержку другим в духе солидарности и взаимной поддержки; вновь заявляет о своей полной приверженности проведению десятилетия действий и свершений во имя устойчивого развития и в этой связи обращает особое внимание на необходимость того, чтобы система ООН работала как единое целое, оказывая поддержку всем правительствам; выражает оптимизм в отношении того, что беспрецедентный кризис, вызванный пандемией COVID 19, можно смягчить и успешно обратить вспять благодаря лидерству и устойчивому глобальному сотрудничеству и солидарности; призывает систему ООН под руководством Генерального секретаря работать со всеми соответствующими субъектами в целях мобилизации скоординированных глобальных усилий в ответ на

пандемию и ее неблагоприятные социальные, экономические и финансовые последствия для всех стран.

- Глобальная солидарность в борьбе с коронавирусом заболеванием 2019 года (COVID-19) (от 20 апреля 2020 года)⁵ – подтверждает основополагающую роль системы ООН в деле координации глобальных мер по недопущению и сдерживанию распространения коронавирусной инфекции (COVID-19), а также оказания поддержки государствам-членам и в этой связи признает важнейшую ведущую роль, которую играет ВОЗ; просит Генерального секретаря в тесном сотрудничестве с ВОЗ и другими соответствующими учреждениями системы ООН, включая международные финансовые учреждения, определить и рекомендовать варианты действий, в том числе подходы к оперативному расширению масштабов производства и укреплению производственно-сбытовых цепей, которые способствуют справедливому, транспарентному, равному, эффективному и своевременному доступу к средствам профилактики, лабораторным исследованиям, реагентам и вспомогательным материалам, основным предметам медицинского назначения, новым средствам диагностики, лекарствам и будущим вакцинам против COVID-19 и обеспечивают такой доступ, с тем чтобы сделать их доступными для всех нуждающихся, в частности в развивающихся странах; рекомендует государствам-членам работать в партнерстве со всеми соответствующими заинтересованными сторонами в целях увеличения объема финансовых ресурсов, предназначенных для проведения научных исследований и разработки вакцин и лекарств, оптимального использования цифровых технологий и укрепления международного научного сотрудничества, необходимого для борьбы с COVID-19, а также усиления координации, в том числе с частным сектором, в целях быстрой разработки, производства и распространения средств диагностики, противовирусных препаратов, средств индивидуальной защиты и вакцин, придерживаясь при

⁵ <https://undocs.org/ru/A/RES/74/270>

этом таких целей, как эффективность, безопасность, справедливость и физическая и ценовая доступность; призывает государства-члены и другие соответствующие заинтересованные стороны незамедлительно принять меры по предотвращению, в рамках их соответствующих правовых систем, спекуляции и чрезмерного накопления запасов, которые могут препятствовать доступу к безопасным, эффективным и доступным по цене основным лекарствам, вакцинам, средствам индивидуальной защиты и медицинскому оборудованию, которые могут потребоваться для эффективной борьбы с COVID-19; просит Генерального секретаря в тесном сотрудничестве со Всемирной организацией здравоохранения предпринять необходимые шаги для эффективной координации усилий системы ООН по поощрению и обеспечению глобального доступа к лекарствам, вакцинам и медицинскому оборудованию, необходимым для борьбы с COVID-19, и для принятия соответствующих последующих мер, и в этой связи рассмотреть вопрос о создании, в рамках имеющихся ресурсов, межучрежденческой целевой группы и, по мере необходимости, информировать Генеральную Ассамблею о таких усилиях.

В этих резолюциях признается необходимость всех заинтересованных субъектов международного права работать на всех уровнях в целях сдерживания пандемии и, соответственно, активизации всего международного сообщества, выражения поддержки медицинскому сообществу и помощи незащищенным слоям общества, а также определить и рекомендовать варианты действий, обеспечивающий равный доступ к средствам профилактики, лабораторным исследованиям, утвердить международные финансовые учреждения, способствующие расширению масштаба производства лекарственных препаратов и его укрепления.

По итогам этих резолюций были подготовлены аналитические записки и программы в области борьбы с COVID-19:

- Аналитическая записка: воздействие COVID-19 на пожилых людей;

- Рамочная программа ООН по чрезвычайным социально-экономическим мерам в ответ на COVID-19;

- Аналитическая записка: COVID-19 и права человека;

- Аналитическая записка: воздействие COVID-19 на детей;

- Аналитическая записка: женщины и влияние COVID-19;

- Общая ответственность, глобальная солидарность: ответные действия на социально-экономическое влияние COVID-19;

- Фонд ООН по ответным действиям и восстановлению.

Эти акты позволяют выявить глобальные рамки, которые обеспечивают стратегию и план неотложных мер реагирования в борьбе с COVID-19. В свою очередь, это преследует две цели: остановить воздействие пандемии, оказать помощь правительству и населению реагировать таким образом, чтобы обеспечить более скорое восстановление.

Интерес представляют также материалы системы учреждений ООН:

- 1) Миротворчество (Миротворческие миссии принимают ряд мер по обеспечению охраны здоровья контингентов);
- 2) Гуманитарное содействие (Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) оказывает меры по поддержке усилий ООН, направленных на борьбу с инфекцией);
- 3) Защита детей (Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) выпустил 8 советов, которые помогут успокоить и защитить детей, ряд рекомендаций о том, как защитить себя и своих детей, руководство по защите детей и поддержке безопасного функционирования школ);
- 4) Репродуктивное здоровье (Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА) рекомендует беременным женщинам принимать меры по профилактике от инфекции);

- 5) ВИЧ/СПИД (Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) опубликовала ряд рекомендаций для людей, живущих с ВИЧ);
- 6) Содействие развитию (Программа развития ООН (ПРООН) работает с партнерами с тем, чтобы предотвратить распространение инфекции среди уязвимых слоев населения);
- 7) Связь и интернет (Международный союз электросвязи (МСЭ) запустил новую платформу обеспечения способности сетей к восстановлению, которая поможет национальным директивным и регуляторным органам, а также заинтересованным сторонам отрасли справиться с растущей нагрузкой на глобальные сети в период кризиса, вызванного COVID-19);
- 8) Продовольствие и сельское хозяйство (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) тесно взаимодействует со Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и Всемирной организацией по охране здоровья животных (МЭБ), чтобы оказывать помощь странам-членам в выявлении потенциальных животных-носителей коронавируса и снижать возможность его передачи людям);
- 9) Защита беженцев (Учреждения ООН, в частности Управление ООН по делам беженцев (УВКБ), временно приостанавливают переселение беженцев из-за коронавируса);
- 10) Миграция (Международная организация по миграции (МОМ) поддерживает государства в деле защиты мигрантов, которые могут пострадать в результате вспышки инфекции);
- 11) Авиация (Международная организация гражданской авиации (ИКАО) при поддержке ВОЗ осуществляет разработку рекомендаций относительно безопасности полетов в условиях распространения коронавируса);

- 12) Туризм (По оценкам Всемирной туристской организации (ВТО ООН), туристический сектор потерпел серьезные убытки в результате распространения инфекции);
- 13) Перевозки (Международная морская организация (ИМО) и ВОЗ разработали руководящие принципы действий для индустрии перевозок);
- 14) Достойный труд (Международная организация труда и ее партнеры работают над мерами по защите работников и компаний и обеспечению достойного труда в условиях вспышки коронавируса);
- 15) Образование (Информация о нарушениях образовательного процесса в связи с эпидемией коронавируса COVID-19 и меры реагирования — на веб-сайте ЮНЕСКО);
- 16) Всемирный банк (Всемирный банк координирует действия с партнерами в целях ускорения глобальных ответных мер и оказания поддержки странам в условиях глобальной чрезвычайной ситуации в области здравоохранения);
- 17) МВФ (Международный валютный фонд (МВФ) призывает принимать меры бюджетной политики для защиты населения во время вспышки коронавируса);
- 18) Торговля и развитие (Эксперты Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) следят за ситуацией в мире)⁶.

По мере того как коронавирус продолжает стремительно распространяться, ООН делает все возможное, чтобы меры, предпринятые в ответ на кризисную ситуацию, охватывали нужды наиболее уязвимых слоев населения. Фонд помощи в связи с пандемией COVID-19 – безопасный способ, которым могут воспользоваться отдельные граждане, благотворительные организации и частные компании для материального участия в финансировании осуществляемых под руководством ВОЗ мер по

⁶ См. подробнее: <https://www.un.org/ru/coronavirus/information-un-system>

реагированию на текущую пандемию. Фонд Организации Объединенных Наций и Swiss Philanthropy Foundation учредили фонд солидарности для поддержки ВОЗ и партнеров в их масштабных усилиях, направленных на оказание странам помощи в организации профилактики, выявления и ведения случаев заражения новой коронавирусной инфекцией и особенно тем из них, которые испытывают наибольшие трудности.

Опираясь на опыт работы ПРООН (Программы развития Организации Объединенных Наций) с другими вспышками, такими как лихорадка Эбола, ВИЧ, ОРВИ, туберкулезом и малярией, а также многолетний опыт работы с частным и государственным сектором, ПРООН будет помогать странам срочно и эффективно реагировать на COVID-19 в рамках своей миссии по искоренению нищеты, сокращению неравенства и повышению устойчивости к кризисам и потрясениям. Ежедневно оказывается поддержка странам с самых ранних стадий этого кризиса, жертвуя более двух миллионов хирургических масок и обеспечивая жизнеобеспечение медицинским оборудованием, таким как рентгеновские аппараты, инфракрасные термометры, инфузионные насосы, защитные костюмы, перчатки и дезинфицирующее средство для рук.

Эти меры поддерживают системы здравоохранения в таких странах, как Босния и Герцеговина, Джибути, Сальвадор, Эритрея, Иран, Кыргызстан, Мадагаскар, Нигерия, Парагвай, Панама и Украина. В Китае ПРООН запустили кампанию в социальных сетях для распространения информации о COVID-19 среди уязвимых общин, таких как пожилые люди и другие обездоленные люди на 40 различных языках меньшинств. В партнерстве с Европейским Союзом в Сербии ПРООН начали поставлять и распространять жизненно важные медицинские принадлежности, такие как респираторы, защитные средства и диагностические тесты.

Региональное бюро Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) оказывает содействие странам Восточной Европы и Центральной Азии в борьбе с коронавирусом. Дополнительную финансовую помощь ВОЗ

получила от Европейской комиссии. С начала пандемии коронавируса ВОЗ активно помогает нуждающимся в поддержке странам определять правильные меры реагирования на кризисную ситуацию. Также осуществляются поставки медицинских товаров и техники. Европейская комиссия объявила о предоставлении ВОЗ 30 млн долларов на помощь шести государствам региона: Армении, Азербайджану, Беларуси, Грузии, Республике Молдова и Украине.

В арабских государствах ПРООН работает с правительствами и гражданами для оказания основных услуг и борьбы с дезинформацией.

Поддержка ПРООН будет также способствовать обеспечению того, чтобы ответные меры отдельных стран носили всеобъемлющий, а также справедливый и инклюзивный характер, с тем чтобы никто не остался без внимания и страны могли продолжать добиваться прогресса в достижении Целей устойчивого развития⁷.

Большое внимание система ООН уделила и вопросам защищенности наиболее уязвимых людей. Так, главным приоритетом УВКБ (Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев) является обеспечение того, чтобы делали все возможное для того, чтобы продолжать оказывать жизненно важную помощь людям, поддерживая в то же время более широкую реакцию системы на COVID-19. УВКБ тесно сотрудничает в рамках всей системы ООН, с государствами-членами ООН и частным сектором для обеспечения наличия финансовых средств и оборудования для борьбы с COVID-19 в наиболее уязвимых странах мира. УВКБ проводит оценку использования страновых объединенных фондов на местном уровне для оказания помощи в направлении немедленной поддержки потребностей, связанных с COVID-19. В странах, где он осуществляет свою деятельность, УВКБ помогает координаторам-резидентам / координаторам по гуманитарным вопросам тесно сотрудничать с правительствами принимающих стран в подготовке планов реагирования на

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/>

борьбу с этим вирусом и в обеспечении того, чтобы помощь по-прежнему достигала тех людей, которые больше всего в ней нуждаются. УВКБ включило свой персонал в новую специализированную координационную группу и ячейку по вопросам цепочки поставок, которая была создана в рамках ВОЗ совместно с другими учреждениями в Женеве для поддержки координации, управления информацией и решения вопросов материально-технического обеспечения/цепочки поставок в рамках системы гуманитарного реагирования.

Примечательно далее, что такие учреждения ООН, как ПРООН, ВОЗ и ЮНИСЕФ в партнерстве с WhatsApp предоставляют медицинскую информацию в режиме реального времени и простые практические рекомендации для медицинских работников, педагогов, общинных лидеров, некоммерческих организаций, местных органов власти и местных предприятий. ВОЗ также объединилась с Viber для запуска интерактивного чат-бота, который поможет донести до пользователей актуальную информацию о коронавирусной инфекции на разных языках. Данное партнерство поможет ВОЗ охватить на родных языках около миллиарда пользователей. Всемирная организация здравоохранения, совместно с Международной федерацией футбола (ФИФА) запустила просветительскую кампанию с участием всемирно известных футболистов, которые призывают следовать пяти простым правилам по предотвращению распространения COVID-19. Пять главных правил, продвигаемых в рамках инициативы «Передай послание, чтобы избавиться от коронавируса»: мытье рук, соблюдение правил безопасного чихания и кашля, воздержания от прикосновений к лицу, соблюдение социальной дистанции и соблюдение домашнего карантина при первых признаках недомогания. Наконец, ВОЗ выпустила небольшой ролик и на YouTube, в котором рекомендует 7 простых действий для того, чтобы обезопасить себя от коронавируса:

- 1) чаще мыть руки;

- 2) не трогать руками глаза, нос и рот;
- 3) при кашле прикрывать рот платком или сгибом локтя;
- 4) избегать мест большого скопления людей;
- 5) при легкой температуре и кашле оставаться дома;
- 6) если повышенная температура, кашель и затрудненное дыхание, нужно позвонить врачу по телефону;
- 7) быть в курсе последних новостей ВОЗ.

Далее. ЮНЕСКО в связи с закрытием школ из-за эпимедии COVID-19, оказывает техническую помощь в быстрой подготовке и внедрении комплексных решений для дистанционного обучения с использованием высокотехнологичных, низкотехнологичных и нетехнических подходов. Дистанционное обучение стало проблемой для многих стран, поэтому ЮНЕСКО составила подборку цифровых учебных ресурсов, которые правительства, школы, учителя, родители могут использовать для учащихся, не имеющих возможности посещать школу. Инвестиции в дистанционное обучение должны содействовать как смягчению последствий непосредственных нарушений образовательного процесса, вызванных COVID-19, так и созданию подходов для разработки более открытых и гибких систем образования в будущем.

Международный союз электросвязи (МСЭ) заключил, что в условиях социального дистанцирования пожилые люди гораздо чаще оказываются в изоляции. Программа цифрового охвата, разработанная Сектором развития электросвязи, способствует расширению доступа к информационно-коммуникационным технологиям как средствам, способствующим расширению прав и возможностей всех людей, независимо от их пола, возраста, способностей и места проживания. Данная программа оказывает поддержку членам МСЭ в их работе по предоставлению доступа к информационно-коммуникационным технологиям широким массам населения в их странах и регионах и содействует социально-экономическому

развитию, необходимому для того, чтобы все без исключения граждане могли принимать активное участие в жизни общества и в секторе экономики, включающей в себя инновации в разработке цифровых технологий.

Сеть ООН по проблемам миграции выпустила заявление, в котором подчеркивается, что «коронавирус COVID-19 не делает различий между людьми, и мы не должны этого делать, стараясь ему противостоять». В документе говорится, что на борьбу с заболеванием должно подняться все человечество, включая мигрантов независимо от их статуса. Для этого необходимо помнить, что мигранты — не только потенциальные жертвы сложившейся ситуации, но и активные участники в ответных мерах по борьбе с коронавирусом и по поддержанию здоровья членов сообществ, в которых они проживают. Поэтому особенно важно, чтобы органы власти делали все возможное для искоренения ксенофобии, в том числе там, где мигранты и другие группы населения подвергаются дискриминации и насилию, вызванными пандемией и распространением коронавируса COVID-19.

ООН в целом следит за соблюдением прав человека во время пандемии, предупреждает о недопустимости нарушения прав человека под видом мер против пандемии коронавируса. Чрезвычайные полномочия, взятые на себя государствами мира, не должны использоваться их правительствами в качестве оружия, чтобы заставить замолчать критиков, контролировать население или продлить собственную власть. Эксперты ООН по правам человека призвали государства не злоупотреблять мерами безопасности в ответ на вспышку коронавируса и напомнили им, что чрезвычайные полномочия не должны использоваться для подавления инакомыслия. Эксперты предупредили, что для некоторых государственных и правоохранительных органов чрезвычайные полномочия могут оказаться весьма привлекательными. В довершение, в тех странах, где эпидемия идет на спад, считают правозащитники ООН, власти должны помочь людям вернуться

к нормальной жизни и не пользоваться чрезвычайными полномочиями для того, чтобы контролировать повседневную жизнь.

Примечательно, что ООН находит угрозы от вируса не только для человека, но и для животных. В частности, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Соединенных Наций (ФАО) плотно ведет взаимодействие со Глобальной организацией здравоохранения (ВОЗ) и Глобальной организацией по охране самочувствия животных (МЭБ), дабы оказывать поддержку странам-членам в выявлении вероятных животных-носителей коронавируса и снижать вероятность его передачи людям. Припомним, собственно что коронавирусы – зоонозы, то есть патогены, передающиеся от животных человеку. По результатам кропотливого изучения было установлено, собственно что источником инфицирования людей ТОРС-КоВ были циветы, а БВРС-КоВ – одногорбые верблюды.

Наконец, Общество камерной музыки ООН Совета по отдыху персонала Организации Объединенных Наций (UNCMS), в сотрудничестве с проектом Open Mind и Culturunners, запустило веб-трансляцию выступлений, чтобы отдать дань уважения проявлениям бескорыстия и любви, которые вдохновляют мир в эти неопределенные времена.

При этом действия миссий ООН в условиях пандемии COVID-19 направлены на достижение четырех основных целей: защитить персонал ООН и его способность продолжать критически важные операции; способствовать сдерживанию и смягчению распространения вируса, обеспечивая, чтобы персонал ООН не являлся переносчиком инфекции; поддержать национальные власти в их деятельности по борьбе с COVID-19; и продолжать выполнять ключевые мандаты.

В продолжении следует подчеркнуть адресную помощь государствам со стороны ООН. К примеру, в случае если говорить о последних деяниях, предпринимаемых ООН в рамках борьбы с COVID-19 и освещенных в прессе,

то ООН обрела (и продолжает принимать) ряд поступков, нацеленных на поддержка государствам Латинской Америки в принятии мер по остановке распространения COVID-19. Так, в Бразилии ООН занимается сбором информации о мерах, принимаемых компаниями для борьбы с пандемией, и о добровольных инициативах в поддержку глобального ответа на коронавирусную инфекцию COVID-19. AMBEV, местная дочерняя компания Anheuser-Busch InBev, переориентировала свои пивоварни на производство полмиллиона бутылок дезинфицирующего средства на основе спирта, которые будут переданы государственным больницам. Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) закупило целый ряд средств индивидуальной защиты для медицинских работников, включая комбинезоны, защитные очки, перчатки и защитные маски. Массовый контракт ООН еще делает управления для менеджеров высочайшего звена с советами и услугами о том, как преодолеть с пандемией изнутри государства и как поддержать региональные меры по борьбе с коронавирусной заразой COVID-19. Управление Организации Соединенных Наций по обслуживанию планов (ЮНОПС) закупило в связи с этим весь ряд средств персональной обороны для мед сотрудников, охватывая комбинезоны, защитные очки, перчатки и защитные маски.

В Аргентине страновая команда ООН поддерживает ответные меры правительства в области здравоохранения. ПАОЗ/ВОЗ поддерживает систему здравоохранения для обеспечения мер сдерживания и смягчения последствий, включая руководство и поддержку в отношении мер эпиднадзора, лабораторной диагностики, инфекционного контроля, информирования о рисках, готовности систем здравоохранения и мер по поддержке социального дистанцирования, в том числе и в пунктах въезда. ЮНОПС оказывает поддержку в срочном приобретении восьми полностью оборудованных модульных больниц скорой медицинской помощи для расширения ответных мер системы здравоохранения с помощью 560 дополнительных стационарных

коек. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) оказывает поддержку общественным бесплатным кухням и центрам ухода, обеспечивая продовольствием и социальной защитой примерно 200 000 незащищенных людей.

В Боливии помощь Организации Соединенных Наций сконцентрирована на технической подготовке сотрудников для раздела здравоохранения, закупке оснащения и расходных материалов, а еще распространении информации между населению о мерах профилактики и ухода. Команда ООН и правительство сделали ситуационный центр стратегической координации, который трудится круглосуточно для сбора и анализа данных для действенного реагирования.

В Гватемале ПАОЗ/ВОЗ с середины января оказывает помощь правительству в области здравоохранения, а еще ориентирует старания на уничтожение вероятных социально-экономических результатов. ПАОЗ возглавляет отдел технической поддержке. Ее задача — регулярный сбор, тест и распространение врачебной информации для планирования, воплощения и оценки программ здравоохранения. Особенно забота уделяется политическом деятеле сдерживания. ПАОЗ еще дала эталоны для обнаружения коронавирусной инфекции COVID-19. Одной из главных областей помощи группы ООН считается предотвращение и борьбой с насилием в отношении дам и девочек, собственно что содержит решающее смысл в что момент, когда людей требуют остаться жилища, беря во внимание, собственно что в Центральной Америке имеется раз из самых больших характеристик убийств дам в мире, при этом силовое давление случается в ведущем жилища, со стороны сожителя.

В Перу, кроме предложения поддержке именно в сфере здравоохранения, отряда ООН сотрудничают с правительством в целях сведения к минимальному количеству общественных и финансовых результатов вспышки заболевания. Интернациональная организация труда (МОТ)

сотрудничает с министерством труда и занятости в целях обороны сотрудников от коронавирусной инфекции COVID-19, а еще воспринимает меры по обороне их прав. Организация Соединенных Наций по задачам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Ребяческий фонд ООН (ЮНИСЕФ) сотрудничают с министерством образования в вопросах обеспечения защищенности в школах и подготовки учителей и студентов к бытовому обучению.

ПАОЗ, специализированное агентство здравоохранения для Северной и Южной Америки, которое также выполняет функции регионального бюро Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), работает с правительствами над обеспечением защиты медицинского персонала, в том числе путем организации обучения по вопросам предотвращения инфекции и обеспечения доступа к соответствующим средствам защиты.

В настоящее время ВОЗ сотрудничает с пострадавшими странами над выработкой стратегий поэтапного и безопасного снятия ограничительных мер. Должно быть обеспечено наличие ряда важных элементов: во-первых, распространение вируса должно быть поставлено под контроль; во-вторых, должно быть обеспечено наличие достаточных возможностей в области здравоохранения и оказания медицинской помощи; в-третьих, риск вспышки болезни в специализированных учреждениях, таких как учреждения длительного ухода, должен быть сведен к минимуму; в-четвертых, на предприятиях, в школах и других местах, которые вынуждены посещать люди, должны быть приняты необходимые профилактические меры; в-пятых, должны быть приняты меры по обеспечению противоэпидемической готовности в случае завоза инфекции; в-шестых, необходимо, чтобы население обладало всей необходимой информацией и активно содействовало осуществлению этого переходного периода.

Таким образом, можно предположить, что международно-правовые усилия в сфере борьбы с коронавирусной инфекцией будут иметь разные

направления: общие рекомендации по профилактике, выявлению и ведению случаев заражения новой коронавирусной инфекцией от ВОЗ, международные программы по социально-экономическим мерам в ответ на COVID-19 и ответственность за данные действия, меры, направленные на стабильную реализацию прав человека, в том числе оказание помощи населению, находящимся в группе риска (например, дети, беременные женщины и пожилые люди), меры по восстановлению общества после преодоления государствами пандемии, советы по защите своего психологического здоровья, меры по организации труда, содействие развитию и иные меры, направленные на поддержку населения во время вспышки коронавируса. С точки зрения международного права, возможно, назрела необходимость принятия универсальной конвенции о здоровье человека. Сама ООН и ее подведомственные организации прикладывают очень много усилий, разрабатывая различные рекомендации, создавая проекты поддержки государств (например, Африка, в которой ресурсов реагирования вовсе нет и не будет, если межправительственная организация и ее государства-участники не помогут), способствуя сотрудничеству в нынешней ситуации, помогая уязвимым слоям населения (пожилые, инвалиды, дети и т.д.), поэтому стоит отметить, что все эти усилия являются важными и нужными во время пандемии, в силу этого люди, разные организации, государства обязаны способствовать деятельности ООН, чтобы как можно скорее справиться с этой мировой и, к сожалению, непростой проблемой, затрагивающей каждое государство и каждого человека. По мере того, как мир начинает планировать меры по восстановлению после пандемии, ООН призывает правительства использовать эту возможность для реализации более прогрессивной политики путем создания более устойчивого, стабильного и открытого общества.

Носырева И.Г.

ЕВРОПЕЙСКОЕ ОЛИМПИЙСКОЕ ДВИЖЕНИЕ

Международный олимпийский комитет⁸, являясь одной из крупнейших универсальных международных организаций, под своим крылом имеет и региональные структуры, воплощающие олимпийские идеалы «на местах», т.е. на уровне, максимально приближенном к государствам. Именно региональное олимпийское движение является призмой, через которую транслируются идеалы олимпизма. Для такого процесса принципиально важно построение четкой структуры, вершиной которой для любителей спорта являются олимпийские соревнования. До недавнего времени как ни странно такая полновесная структура отсутствовала у Европы, но с появлением Европейских игр⁹ в 2015 году этот пробел был восполнен.

Итак, Европейские олимпийские комитеты¹⁰ (ЕОК) – это международная неправительственная некоммерческая организация, которая в настоящее время объединяет 50 национальных олимпийских комитетов Европы (ЕНОК)¹¹. Примечательно, что идея объединения Европейских национальных олимпийских комитетов (ЕНОК) принадлежит Джулио Онешти, Раулю Молле и Раймонду Гафнеру и впервые была выдвинута в 1967 году. Однако Устав и определенное название: «Ассоциация европейских НОК» были приняты лишь семью годами позже, в 1975 году. В 1995 году Ассоциация изменила свое название на Европейские олимпийские комитеты (ЕОК).

Примечательно, что главной целью ЕОК является развитие и защита спорта в целом и олимпийского движения в частности, а также

⁸ Официальный сайт: <https://www.olympic.org/>

⁹ Официальный сайт: <http://www.european-games.org/>

¹⁰ Официальный сайт: <https://www.eurolympic.org/>

¹¹ В ЕНОК состоят НОК всех расположенных в Европе общепризнанных суверенных государств (кроме Ватикана), а также имеющих меньшие европейские части России, Турции, имеющих незначительные европейские части Азербайджана, Грузии и расположенных полностью в Азии Армении, Кипра, Израиля. В 2014 году, получив признание МОК, НОК Косово стал последним на данный момент – пятидесятым членом ЕОК (прим. автора).

распространение здорового образа жизни по всей Европе¹². В соответствии с уставом ЕОК, для достижения данной цели, перед ЕОК стоят следующие задачи:

- поощрять и распространять олимпийские идеалы среди молодежи Европы;
- взять на себя обязательство принимать меры против любой формы дискриминации (по признаку расы, религии, политики, пола и т. д.) и насилия в спорте;
- работать над поддержанием гармоничных отношений сотрудничества с соответствующими правительственными органами, сохраняя при этом автономию ЕОК и противодействуя любому давлению любого рода, в том числе политического, религиозного или экономического характера, которое может помешать ему соблюдать Олимпийскую хартию;
- содействовать сотрудничеству между национальными олимпийскими комитетами Европы;
- сотрудничать с Международным олимпийским комитетом (МОК), Ассоциацией национальных олимпийских комитетов (АНОК) и Олимпийскими ассоциациями других континентов¹³;
- бороться с использованием веществ и процедур, запрещенных Всемирным Антидопинговым агентством¹⁴ и Международными федерациями, в частности, путем обращения в соответствующие органы в Европе, с тем чтобы все медицинские проверки могли проводиться в оптимальных условиях;
- следить за созданием учреждений, которые посвящают себя олимпийскому образованию и, в частности, заняться созданием и

¹² См. подробнее: Иглин А.В. Международное спортивное право и процесс. Учебник. ЮРАЙТ, 2020.

¹³ Иглин А.В. Юридическая природа международных спортивных организаций (на примере Международного олимпийского комитета) // Вестник Московской академии Следственного комитета РФ. № 4 (22). 2019. С. 93.

¹⁴ Официальный сайт: <https://www.wada-ama.org/>

деятельностью национальных олимпийских академий, олимпийских музеев и культурных программ, связанных с олимпийским движением;

- организовывать Европейские игры;
- осуществлять исключительные права и контроль над Европейским молодежным олимпийским фестивалем (EYOF)¹⁵;
- отвечать за финансовые расходы.

Структура ЕОК состоит из следующих органов: Генеральная Ассамблея; Исполнительный комитет; Комиссии и рабочие группы; Комитет по аудиту.

Генеральная Ассамблея является высшим органом ЕОК. Она состоит из должностных лиц, членов Исполнительного комитета, избираемых в соответствии с Уставом ЕОК. В состав генеральной ассамблеи также входит три делегата от каждого члена Национального олимпийского комитета. Каждый НОК должен письменно уведомить Генерального секретаря о фамилиях своих делегатов на собрании и о старшинстве этих делегатов. Такое уведомление должно быть получено Генеральным секретарем не менее чем за тридцать дней до проведения заседания. Если в уведомлении члена Национального олимпийского комитета не указан старшинство делегатов, старшинство определяется порядком, в котором имена делегатов фигурируют в уведомлении, причем первым из них является самый старший. Только самые старшие из делегатов, присутствующих от каждого члена Национального олимпийского комитета, имеют право голоса на заседаниях ЕОК.

Заседание Генеральной Ассамблеи проводится один раз в год, на них:

- утверждаются годовые отчеты за предыдущий год;
- утверждаются годовая финансовая отчетность за предыдущий год после учета отчета внешних ревизоров;
- утверждается бюджет на следующий год;

¹⁵ Официальный сайт: <http://www.eyof.org/>

- назначаются внешние ревизоры (которые должны быть членами международно-признанного ревизионного органа) на следующий год и определяется их вознаграждение;
- согласовывается количество и состав комиссий по предложению исполкома;
- избираются делегаты на должность Исполнительного совета АНОК и, в случае необходимости, в различные международные организации;
- принимается программа деятельности;
- в случае необходимости, в устав вносятся изменения.

Помимо ежегодных заседаний, Генеральная Ассамблея ЕОК также может созывать и внеочередными общие собрания. Исполнительный комитет может созвать Генеральную Ассамблею в любое время. Генеральный секретарь созывает внеочередную Генеральную Ассамблею ЕОК по письменному требованию с указанием причины не менее чем одной пятой членских национальных олимпийских комитетов. Такое собрание должно быть проведено в течение 60 дней с момента письменного запроса.

Голосование за избрание на любую должность осуществляется тайно.

Если по какой-либо причине Президент прекращает занимать должность во время олимпиады, Вице-президент вступает в должность Президента на оставшуюся часть этого четырехлетнего периода.

Должностными лицами Исполнительного комитета в свою очередь являются: президент, вице-президент, генеральный секретарь, казначей, а также председатель Комиссии спортсменов ЕОК и двенадцать членов НОК, которые должным образом выдвинуты на такое членство.

Кандидатуры должностных лиц и членов Исполнительного комитета должны быть представлены в письменном виде Генеральному секретарю не позднее чем за шестьдесят дней до заседания. Кандидатуры могут быть сделаны только Национальным олимпийским комитетом, который является членом ЕОС. Национальный олимпийский комитет может выдвигать только гражданина своей страны.

1. Президент ЕОК является представителем ЕОК в отношениях со всеми международными органами, включая МОК, ассоциации национальных олимпийских комитетов, международные федерации, международные правительственные организации и т. д. Он уполномочен подписывать любые бухгалтерские документы и финансовые отчеты. С согласия Исполнительного комитета может подписывать любой контракт от имени ЕОК. Если Президент не может выполнять какие-либо из своих обязанностей, Вице-президент выполняет их вместо него.

2. Вице-президент ЕОК обязан помогать Президенту в выполнении его обязанностей и в случае отсутствия Президента, уполномочен взять на себя роль Председателя на заседании Генеральной Ассамблеи или заседаниях Исполнительного комитета.

3. Генеральный секретарь отвечает за Секретариат ЕОК и контролирует его повседневную деятельность для достижения целей ЕОК. В соответствии с указаниями Президента он устанавливает повестку дня Генеральной Ассамблеи и Исполнительного комитета. Он проверяет проект протокола Генеральной Ассамблеи и Исполнительного комитета и представляет их на утверждение Президенту. Контролирует аккредитацию делегатов на Генеральной Ассамблее и других заседаниях. Генеральный секретарь контролирует переписку с членами ЕОК. Вместе с Президентом представляет ЕОК в международных организациях. От имени Исполнительного комитета подписывает любые документы, касающиеся повседневного управления ЕОК.

4. Казначей осуществляет надзор за повседневной деятельностью Казначейства, в частности за размещением средств и выплатой денежных средств, с учетом ограничений, установленных Исполнительным комитетом, контролирует бухгалтерские операции ЕОК. Обеспечивают своевременную уплату всех налогов надлежащим органам. На каждом заседании Исполнительного комитета представляют обновленный отчет о финансовом положении ЕОК. Осуществляет надзор за подготовкой годового бюджета,

предоставляет его Исполнительному комитету для утверждения, обеспечивает, чтобы финансы ЕОК сохранялись в рамках бюджета. Любые расходы, не включенные в бюджет, требуют предварительного разрешения Президента и Исполнительного комитета. По указанию Президента или Исполнительного комитета представляет ЕОК перед третьими лицами по финансовым вопросам. Ежегодно представляет Генеральной Ассамблее доклад о финансовой деятельности ЕОК.

Исполнительный комитет по своему усмотрению может делегировать любые свои полномочия комиссиям или рабочим группам, независимо от того, состоят ли они из членов их органа. Любая комиссия или рабочая группа, сформированная таким образом, при осуществлении полномочий делегирования должна соответствовать любым положениям, которые могут быть наложены на них Исполнительным комитетом.

По согласованию с Генеральной Ассамблеей Исполнительный комитет может назначать комиссии или рабочие группы для рассмотрения конкретных аспектов олимпийского движения или вопросов, связанных с Олимпийскими играми, и может определять положение, ответственность и цель таких комиссий и рабочих групп.

Председатель каждой комиссии или рабочей группы должен быть одним из должностных лиц ЕОК или членом Исполнительного комитета. Председатель координирует надлежащее ведение деятельности и пишет отчеты об этой деятельности в Исполнительный комитет. В соответствии с учредительными актами ЕОК на сегодняшний день в его структуре существуют следующие комиссии и рабочие группы: комиссия по олимпийским играм; комиссия по маркетингу и коммуникациям; комиссия по молодежному европейскому фестивалю; комиссия по Европейскому Союзу; комиссия по окружающей среде и спорту для всех; комиссия по наследию олимпийской культуры; комиссия по медицине и борьбе с допингом; комиссия по гендерному равенству в спорте; комиссия по юридическим

вопросам; Комиссия спортсменов ЕОК; Рабочая группа олимпийских академий а также Дисциплинарный Подкомитет исполнительного совета.

Комиссия спортсменов ЕОК является представительским органом спортсменов всех Национальных олимпийских комитетов (НОК). Во главе комиссии спортсменов ЕОК – Председатель.

Комитет по аудиту ЕОК является своего рода «сторожевым органом» Исполнительного комитета, и его главная цель состоит в том, чтобы гарантировать, что деньги Европейской ассоциации расходуются исключительно в интересах ее членов. Комитет по аудиту ЕОК имеет следующие обязанности: Поддерживать связь с казначеем и внешними ревизорами по всем вопросам аудита. Изучать годовые отчеты казначея и внешних ревизоров, чтобы убедиться в том, что содержащаяся в них информация является достоверной, предоставлять Исполнительному комитету консультативный отчет. По обоснованному требованию исполнительного комитета должен предоставлять ему заверения, подтверждающие достоверность представленной финансовой информации и финансовой отчетности, выпущенной Казначейством. Оценивать независимость и объективность внешних ревизоров. Анализировать результаты работы по бюджетным вопросам. Также выполнять другие финансовые обязанности, которые определяет Исполнительный комитет.

Комитет по аудиту подотчетен Исполнительному комитету и собирается с такой периодичностью, которую тот сочтет целесообразной, но в любом случае не реже двух раз в год. Комитет по аудиту может пригласить любого члена Исполнительного комитета, Внешних аудиторов или любого другого лица для участия в любом из его заседаний, если он считает, что их присутствие будет способствовать выполнению обязанностей Комитета по аудиту.

Комитет по аудиту возглавляет председатель Комитета по аудиту, который назначается Исполнительным комитетом сроком на четыре года.

В свою очередь еще одна структурная единица – Дисциплинарный подкомитет уполномочен рассматривать любые жалобы на любого должностного лица или члена, направленную другим должностным лицом, участником или представителем общественности. После получения письменного запроса от Дисциплинарного подкомитета лицо, против которого была подана жалоба, должен в разумное время, в письменной форме, лично или с помощью любого, должным образом назначенного, адвоката или представителя сделать заявления и предоставить дополнительную информацию, посредством которой дисциплинарный подкомитет примет окончательное решение. Дисциплинарный подкомитет должен иметь в отношении должностного лица или члена, против которого была подана жалоба, следующие дисциплинарные полномочия: выговор; штраф; приостановление на любой период времени, который должен принять решение Дисциплинарного подкомитета; прекращение членства.

Любое должностное лицо или член, в отношении которого приняты данные дисциплинарные меры, имеет право на апелляцию во время внеочередной Генеральной Ассамблеи ЕОК, созываемую специально для этой цели. Уведомление о такой апелляции должно быть направлено в письменной форме Генеральному секретарю в течении 14 дней после вынесения решения дисциплинарного Подкомитета. Решение, принимается не менее чем двумя третями голосов. Решение, принятое на внеочередной Генеральной Ассамблеей, также может быть обжаловано путем апелляции в Спортивном арбитражном суде в Лозанне (CAS)¹⁶.

Любой спор, относящийся к Уставу ЕОК, к резолюциям его органов, касающимся Европейских игр и ЕУОФ, в первую очередь должен быть передан в Исполнительный комитет для добросовестного решения. Если в течение 4 месяцев после получения претензии Исполнительный комитет не может

¹⁶ Официальный сайт: <https://www.tas-cas.org/>

договориться о решении, которое устраивает стороны, Стороны могут передать спор в САС.

Подводя итог краткой характеристики ЕОК, следует обозначить следующее:

- 1) Европейское олимпийское движение – комплекс мер, предпринимаемых участниками международного спортивного консорциума, направленных на сближение МОК и НОК на Европейском континенте;
- 2) В 2014 году МОК, учитывая уникальную роль спорта в современном мире, принял Олимпийскую повестку-2020, которая представляет собой свод 40 рекомендаций, которые образуют «стратегическую дорожную карту», определяющую будущие перспективы развития Олимпийского движения. Символом таких стремлений должны стать Европейские игры;
- 3) Генеральная Ассамблея ООН в своей Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, которая содержится в ее резолюции 70/1 от 25 декабря 2015 года, прямо назвала спорт «одним из важных факторов» содействия укреплению мира и взаимопонимания. ЕОК – воплощение этой инициативы;
- 4) Перспективы ЕОК и проводимых под его патронажем Игр весьма радужные, поскольку посредством спорта повысить эффективность регионального сотрудничества в условиях политической конфронтации – задача, которую никто не оспаривает.

В целом, следует пристальнее исследовать Европейские игры, ЕОК, взаимодействие НОК и МОК для формирования контента европейского спортивного права. Неслучайно Европа – традиционная площадка для принятия и апробации инструментария спортивного права, достаточно вспомнить Европейскую конвенцию о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и в частности футбольных матчей (ETS N 120), Конвенцию Совета Европы против

манипулирования спортивными соревнованиями" (CETS N 215), Конвенцию Совета Европы против применения допинга" (ETS N 135) и Конвенцию Совета Европы по единому подходу к безопасности, защите и обслуживанию во время спортивных мероприятий, и в частности футбольных матчей" (CETS N 218). Кроме того, именно в Европе расположены штаб-квартиры главных субъектов международного спортивного движения – МОК, САС и ВАДА. Представляется рассмотрение всех указанных европейских инструментов и механизмов правовых отношений в спорте – предмет серьезной научной работы, перспективное направление юриспруденции.

Ткаченко Д.Г.

К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ, ПАТРОНИРУЮЩИХ ФУТБОЛ

В настоящее время совершенствование международного сотрудничества в области проведения спортивных соревнований по различным видам спорта, интеграции государств в общемировые процессы спортивного сотрудничества в духе «честной игры» и поощрения здорового образа жизни являются приоритетными. Тем не менее, для уяснения организационных основ того или иного вида спорта также требуется внимание извне, в том числе для унификации. Часто решения спортивных административных органов оказывали значительное влияние на спортивные лиги, ассоциации и организации, в частности, в футболе¹⁷.

Немного истории. Первый официальный международный футбольный матч был сыгран конкурирующими командами Англии и Шотландии в 1872 году, примерно в то время, когда организованный футбол получил выражение в формировании четырех британских футбольных ассоциаций. Вскоре стало

¹⁷ См. подробнее: Иглин А.В. Международно-правовая регламентация футбольных споров // Спорт: экономика, право, управление, № 4. 2014. С.27-29.

очевидно, что для основания игры необходим общий набор правил. Правление Международной футбольной ассоциации (IFAB) впервые собралось 2 июня 1886 года в Лондоне. В нем приняли участие два представителя от английской, ирландской, шотландской и валлийской ассоциаций. Вскоре IFAB утвердился в качестве хранителя унифицированных Законов Игры и занимался вопросами сохранения, мониторинга, изучения и изменения футбольных правил. На сегодняшний день Правила игры могут быть изменены только IFAB.

Законы игры значительно изменились со временем. Пенальти и сетки ворот были введены в 1891 году. В период с 1896 по 1899 год было решено, что в каждой команде должно быть по 11 игроков на поле, что матч должен длиться 90 минут и что поле должно иметь размеры, которые оно все еще сохраняет сегодня.

21 мая 1904 года в Париже была образована ФИФА. Поскольку футбол стал популярным во всем мире, члены Международной федерации футбола (FIFA) признали необходимость в едином наборе правил игры, как это было сделано английскими ассоциациями десятилетиями ранее. На этот раз, однако, уже существовал орган, из которого можно было бы извлечь указанные правила. Таким образом, ФИФА приняла Правила игры, изложенные IFAB.

Интеграция организаций была официально оформлена после присоединения ФИФА к IFAB в качестве полноправного члена. В недавно реорганизованном органе ФИФА получила те же права голоса, что и первоначальные четыре ассоциации, вместе взятые¹⁸.

Затем, с началом Первой Мировой войны в 1914 году, все официальные заседания IFAB были приостановлены, и возобновились только в 1920 году.

Член IFAB Стэнли Роус в 1937 году провел пересмотр «Законов игры» в более компактный и прозрачный свод правил. В следующем году IFAB одобрило предложения Роус, представленные в форме 17 законов,

¹⁸ Debora Healey. Sport and the law. UNSW PPRESS. -2005. - 217 с.

используемых по сей день. Роус, пересмотрел правила настолько хорошо, что только в 1997 году законы были пересмотрены снова¹⁹.

В следующем десятилетии самое важное административное решение IFAB было принято в 1958 году, когда было выдвинуто предложение ФИФА об изменении правил IFAB. Именно с одобрения этого предложения структура голосования в организации была изменена до её нынешней формы.

В 1963 году IFAB создал Исследовательский комитет, в который вошли члены британских ассоциаций в качестве секретарей и генеральный секретарь ФИФА. Комитету было поручено изучить представления, представленные Правлению, и вынести рекомендации.

Некоторые из представленных в IFAB документов об изменении законов фактически исходили от самой ФИФА, например, от рекомендованных изменений в редакции Закона VI «Линейные судьи», в которых указывалось, что линейный судья должен указывать, а не принимать решение, как это было ранее, когда мяч находится вне игры и какая команда получает удар от ворот, угловой удар или вбрасывание. Способ, которым были приняты эти решения, обеспечил интересный и напряженный внутренний баланс внутри самой IFAB.

На фоне дальнейших экспериментов с законами, относящимися к офсайду, штрафной площади и заменам, а также мелким техническим деталям вплоть до цвета ворот, в Мехико 30 мая 1986 года состоялось столетнее собрание IFAB.

1990-е годы принесли многочисленные изменения в «Правила игры», и IFAB решил сделать дисциплину более тесно связанной с идеей честной игры. В 1990 году закон офсайда был снова изменен, чтобы сделать игрока равным со вторым по последнему защитником. Между тем, в 1992 году IFAB ввел так называемое правило «обратного паса», которое запрещает вратарю касаться

¹⁹ <https://www.theifab.com/history/ifab>

мяча рукой (руками), которая была намеренно отбита вратарю партнером по команде.

В духе поощрения честной игры, IFAB также внёс серьезные изменения в Закон 12, заявив, что игрок, виновный в незаконной игре сзади, такой, что ставит под угрозу безопасность противника, автоматически получает красную карточку. То же самое случилось бы с игроком, чтобы предотвратить гол или очевидную возможность забить гол противостоящей команде.

Однако самое большое совокупное изменение произошло с публикацией совершенно новой редакции «Правил игры», первого такого события с 1938 года. Таким образом, текст «Правил игры» был изменен в 1997 году, что привело к упрощению стиля. на 30% сокращение длины документа. С этим фундаментом IFAB может приветствовать 21-й век²⁰.

В январе 2014 года IFAB была зарегистрирована как независимое объединение в соответствии с Гражданским кодексом Швейцарии, что знаменует новую эру для организации. Впоследствии в состав IFAB были добавлены две новые консультативные группы, члены которых приехали из более широкого футбольного мира и поделились своим опытом в качестве бывших игроков или судей. Таким образом, база IFAB столь же широка, как и прежде, даже несмотря на то, что организация настаивает на сохранении своей независимости в сложных современных условиях²¹.

IFAB, признавая необходимость приспособления своего имиджа к современным условиям, восстановил свою репутацию современной, прозрачной и демократической организации.

Два новых консультативных органа (Техническая консультативная группа и Футбольная консультативная группа) были введены в организационную структуру IFAB для мониторинга футбольного рынка и

²⁰ <https://www.theifab.com/history/ifab>

²¹ <https://www.theifab.com/history/ifab>

обеспечения качества на протяжении всего процесса законотворчества и внесения поправок.

Благодаря новому, более широкому процессу принятия решений было подготовлено серьезное обновление законов игры. Конечная цель IFAB – быть не только законодателем футбола, но и дальновидной, динамичной организацией, защищающей здоровье и стабильность игры.

Стратегия IFAB «Играй честно!» на 2017-2022 годы была разработана для изучения и рассмотрения предлагаемых изменений, чтобы понять, принесут ли они пользу игре. Он получил положительные отзывы во всем мире футбола, и его одобрение сосредоточено на трех важных областях:

- Справедливость и честность (укрепит ли предложенное изменение справедливость и честность игры на поле?)
- Универсальность и инклюзивность (принесет ли предлагаемое изменение пользу футболу на всех уровнях во всем мире? Будет ли предлагаемое изменение побуждать больше людей из всех слоев общества и людей принимать участие в футбольном матче?)
- Рост технологий (окажет ли предложенное изменение положительное влияние на игру?)

IFAB, работая со своими экспертными группами, продолжит проводить широкие консультации по ряду важных связанных с законом тем, включая поведение игроков и, возможно, повышение роли капитана.

Универсальность законов игры означает, что игра практически одинакова во всех частях света и на всех уровнях. Наряду с созданием «честной» и безопасной среды, в которой игра ведется, законы также должны способствовать участию и удовольствию.

Исторически IFAB давал национальным футбольным ассоциациям (ФА) некоторую гибкость в изменении «организационных» законов для конкретных категорий футбола.

В 2013 году Валерий Георгиевич Газзаев выступал с идеей Объединённого чемпионата Российской Федерации и Украины, отобрав в состав Объединённого чемпионаты – футбольные клубы уровня Премьер-лиги и Первой лиги. Данная инициатива являлась достаточно интересной²². К сожалению, по причинам политического характера (референдум в Крыму в 2014 году, события на юго-востоке Украины в Донбассе, позиция властей Украины по реализации Минских соглашений). Представляется, было бы политически благоразумным сначала сделать Объединённый чемпионат России и Беларуси в рамках интеграционных процессов России и Беларуси в рамках построения Союзного государства России и Беларуси. Объединение Премьер-лиг и Первых лиг России и Беларуси несёт в себе перспективы к улучшению отношений между народами России и Беларуси. Создание Объединённого чемпионата России и Беларуси привлекло бы инвесторов и спонсоров к развитию спорта в России и Беларуси. Выработка административного механизма финансовой устойчивости футбольных клубов способствовала бы сохранению клубных традиций и стабильному развитию взаимодействия футбольных клубов и юношеских футбольных школ и академий, а также к стабильному развитию и сохранению хозяйственной инфраструктуры футбольных клубов. Организация Объединённого чемпионата России и Беларуси является более реалистичным проектом чем организация Объединённого чемпионата России и Украины в краткосрочной перспективе, и может быть, в среднесрочной перспективе (порядка 15 лет). После стабилизации и установления гражданского мира в Украине, возможно, когда Объединённый чемпионат России и Беларуси приобретёт определённую позитивную медийную узнаваемость и покажет своё конструктивное влияние на создание условий для устойчивого и стабильного развития всей инфраструктуры футбольных клубов, то спортивные функционеры Украины будут возвращаться к идее Объединённого чемпионата, пожелают примкнуть

²² См. подробнее: Иглин А.В. Рецензия на Проект Объединенной футбольной лиги В.Г. Газзаева // Международное право и процесс. 2015. № 2. URL: ip.esrae.ru/2-12

в определённый момент к Объединённому чемпионату Союзного государства России и Беларуси, который имеет смысл начинать через Объединённый чемпионат России и Беларуси.

IFAB твёрдо верит, что национальным футбольным клубам следует предоставить больше возможностей для изменения аспектов организации футбола, если это пойдет на пользу футболу в их собственной стране. То, как проходит игра и как ее судят, должно быть одинаковым на всех футбольных полях мира - от финала Чемпионата мира по футболу до самой маленькой деревни. Тем не менее, потребности внутреннего футбола страны должны определять, как долго длится игра, сколько людей может принять участие и как наказывается за несправедливое поведение.

Далее, 131-е собрание IFAB, которое состоялось в Лондоне 3 марта 2017 года, единодушно согласилось с тем, что национальные футбольные ассоциации (и конфедерации, и ФИФА) теперь имеют возможность изменить все или некоторые из следующих организационных областей законов игры для футбола, для которых они несут ответственность:

Для молодежи, ветеранов, инвалидов и массового футбола:

- размер игрового поля
- размер, вес и материал мяча
- ширина между стойками ворот и высота перекладины от земли
- продолжительность двух (равных) половин игры (и двух равных половин дополнительного времени)
- использование обратных заменителей
- использование временных увольнений (приемников за грех) для некоторых / всех предупреждений (УС)²³.

²³ International Football Association Board. – Laws of Game – 2019.

Сосредоточив внимание на справедливости, универсальности и интеграции, а также технологиях, IFAB будет продолжать разрабатывать законы, чтобы продвигать лучшую игру на каждом футбольном поле в любой части мира.

Значительные изменения в законодательстве последних лет начали вносить существенный вклад в увеличение игрового времени, честности и привлекательности игры. Ожидается, что наряду с воздействием VAR поведение игроков будет продолжать улучшаться. Все это сделает игру еще приятнее играть, смотреть и судить.

IFAB состоит из пяти членов: четырех британских футбольных ассоциаций: Англии (FA), Шотландии (SFA), Северной Ирландии (IFA), Уэльса (FAW), а также FIFA, которая представляет другие футбольные ассоциации.

Генеральная Ассамблея является высшим органом IFAB и состоит из делегаций (включая президентов / председателей) четырех британских ассоциаций, а также ФИФА; Он принимает решения об изменениях и толкованиях Законов Игры и назначает членов Консультативных групп IFAB.

Совет директоров (BoD) состоит из генеральных секретарей четырех британских ассоциаций и генерального секретаря IFAB и является исполнительным органом IFAB. Совет директоров оценивает предлагаемые изменения в Правилах игры и решает, должны ли они быть представлены на Ежегодном общем собрании (AGM). Кроме того, Совет директоров может дать рекомендации годовому общему собранию, чтобы принять, отклонить, обсудить или проверить возможные изменения в законе. В рамках своих консультаций по пересмотру законов Совет директоров может поручить дальнейшие консультации с консультативными группами IFAB и / или может одобрить эксперименты и / или экспериментальные исследования.

Совет директоров уполномочен принимать решения по всем вопросам, которые не входят в сферу ответственности Генеральной Ассамблеи или не предназначены для других органов в соответствии с законодательством или Уставом IFAB. Совет директоров назначает секретаря IFAB.

Спорт и спортивное право предполагают принятие этических решений. Спортивные юристы и менеджеры сталкиваются с этическими дилеммами в повседневной практике. Спортивная этика является развивающейся областью, и в последнее время многое написано в этой области. IFAB является важным административным органом в футболе, формируя правила игры и оказывая влияние на этические ценности игроков футболов, футбольных судей. Следует отметить, что формирование этических норм в футболе IFAB происходит в условиях гласности, когда организация открыта для обращений и предложений всех людей²⁴.

Важную роль в формировании IFAB играет футбольная ассоциация Уэльса, как части Великобритании, страны давшей футбол миру. Ежегодное общее собрание Футбольной Ассоциации Уэльса проводится каждый год. Каждое уведомление о созыве общего собрания (включая годовое общее собрание) Ассоциации должно соответствовать положениям:

- 1) раздел 311 Закона о компаниях 2006 года относительно предоставления информации относительно времени, даты и места проведения собрания, а также общего характера бизнеса, который будет рассматриваться на собрании;
- 2) раздел 325 (1) Закона о компаниях 2006 года относительно предоставления акционерам информации относительно их права назначать доверенных лиц; и
- 3) каждое уведомление или иное сообщение, касающееся любого общего собрания, которое любой акционер имеет право получать, должно быть

²⁴ Patrick K. Thornton. Sports law. Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, Massachusetts. Boston, Toronto, London, Singapore – 2011.

направлено каждому из директоров и аудиторам (если таковые имеются) в настоящее время Ассоциации.

Каждое общее собрание (включая годовое общее собрание) Ассоциации созывается Ассоциацией с уведомлением за 14 дней. Участник может воспользоваться правом голоса на общем собрании, когда:

- это лицо может голосовать во время собрания по решениям, поставленным на голосование на собрании; и
- голос этого лица может учитываться при определении того, принимаются ли такие решения одновременно с голосами всех других лиц, присутствующих на собрании.

Директора могут принимать любые меры, которые они сочтут целесообразными, чтобы дать возможность присутствующим на общем собрании реализовать свои права выступать или голосовать на нем.

Также важную роль в осуществлении функций IFAB играет футбольная ассоциация Англии.

NGB учрежден как комитет Совета FA, и Совет FA делегирует полномочия NGB для выполнения следующих функций, в соответствии с пунктом 4.3 настоящих Условий²⁵:

1. вынесение рекомендаций, а также осуществление и мониторинг политики, установленной Правлением FA, в отношении продвижения и повышения стандартов участия во всех формах футбола ассоциации на всех уровнях в рамках Национальной игры, включая, но не ограничиваясь, мужской футбол в 11-й уровень, малый футбол, мини-футбол, молодежный футбол, школьный футбол и футбол для инвалидов;

2. вынесение рекомендаций, а также осуществление и мониторинг политики, установленной Советом Футбольной ассоциации, в отношении повышения стандартов в отношении того, как игра в ассоциативный футбол

²⁵ <http://www.thefa.com/>

управляется, регулируется и организуется в Национальной игре лигами, ассоциациями округов и другими Футбольные ассоциации;

3. принятие решений о распределении и распределении национальных дистрибутивов игр, а также о выполнении и мониторинге от имени Совета ФА любых условий, которые Совет ФА устанавливает для национальных распределений игр;

4. поддержание связи и консультации с Советом Футбольной ассоциации при рассмотрении время от времени бюджета в соответствии с формулой финансирования, в той мере, в которой это влияет на распределение национальных игр;

5. вынесение рекомендаций для Совета ФА о ежегодном графике матчей, который относится к национальной игре, предоставляется всегда, как окончательное решение о годовом графике матчей и остается за Правлением ФА;

6. вынесение рекомендаций для Совета ФА в отношении политики, которую Совет ФА должен принять в отношении ФИФА, УЕФА, других футбольных клубов.

7. политика ассоциаций и конфедераций и проведение обсуждений, аналогичных тем, которые могут повлиять или повлиять на национальную игру, а также вынесение рекомендаций для Совета ФА относительно лиц, которых Совет ФА назначает или предлагает комитетам и группам ФИФА и УЕФА, которые влияют на национальную игру;

8. осуществление и мониторинг политики, установленной Советом ФА в отношении развития игроков и тренеров в Национальной игре, включая распределение средств, выделенных Советом ФА на такие вопросы.

Члены Комитета могут осуществлять все такие полномочия НГБ и совершать от имени НГБ (NGB) все такие действия, которые могут быть осуществлены и совершены НГБ (NGB), и которые не предусмотрены законом или Советом ФА или указанными Условиями. НГБ (NGB) не может делать ничего, что противоречит или не согласуется с: (i) любой политикой или

решением Совета ФА; (ii) бюджет; (iii) формула финансирования; (iv) Национальные дистрибутивы игр (и любые условия, прилагаемые Правлением ФА к ним); или (v) любое положение Меморандума об Ассоциации Ассоциации, Устава, Регламента, Правил или любых других правил и положений Ассоциации, ФИФА и / или УЕФА, действующих время от времени, или любого другого заключенного соглашения. в Ассоциацию с согласия Совета ФА или под общим полномочием, делегированным Советом ФА²⁶.

Члены Комитета в настоящее время могут действовать, несмотря на любую вакансию в их числе, но, если число, установленное в качестве кворума, меньше, постоянные Члены Комитета или Член Комитета могут действовать только с целью обеспечения того, чтобы вакансии были заполнены.

Кроме того, и без ущерба для любых других полномочий, настоящим или по закону, предоставленных НГБ, НГБ может время от времени и в течение такого периода и в такой степени и в целом на таких условиях, как члены Комитета считают нужным передать их любому члену Комитета или членам Комитета и / или любому другому сотруднику Ассоциации, вовлеченному в управление или связанным с ним, управление, организация и ведение дел НГБ (включая, во избежание сомнений, директора Службы футбола и директора Национальной игры и женского футбола) любые полномочия и обязанности НГБ должны быть разумными.

В свою очередь Шотландская ФА является членом ФИФА и УЕФА. Соответственно, она сама обязана²⁷:

(a) соблюдать принципы лояльности, честности и спортивного мастерства в соответствии с принципами честной игры;

²⁶ <http://www.thefa.com/>

²⁷ <https://www.scottishfa.co.uk/>

(b) соблюдать уставы, правила, директивы, кодексы и решения, а также Международный календарь матчей ФИФА, УЕФА и Спортивного арбитражного суда, а также правила игры;

(c) признать и подчиниться юрисдикции Спортивного арбитражного суда, как указано в соответствующих положениях Устава ФИФА и Устава УЕФА;

(d) прилагает все усилия в той степени, в которой это разрешено законом, для обеспечения того, чтобы в последней инстанции любой спор, возникающий в соответствии с этими статьями (и который передается на его рассмотрение), определялся арбитражем в соответствии со статьей 99; и

(e) прилагать все усилия для обеспечения того, чтобы лиги, клубы, игроки, официальные лица, матчи и Посредники, находящиеся под его юрисдикцией (посредством их уставов, лицензий, правил или любого другого письменного документа) признавали и принимали все вышеупомянутые обязательства и соглашались соблюдать и соблюдать эти статьи.

Общее число полноправных членов Шотландской ФА должно быть ограничено до 200, и Совет может время от времени регистрировать увеличение числа таких членов в пределах этого лимита. Члены должны быть двух классов: полноправные и зарегистрированные участники. Аффилированные национальные ассоциации считаются полноправными членами шотландской ФА²⁸. Члены не могут стать членами какой-либо другой национальной ассоциации без явного разрешения шотландской ФА, предполагаемой национальной ассоциации и ФИФА. Во избежание сомнений, прямая власть шотландской ФА в отношении принятия членства в любой другой национальной ассоциации может быть предоставлена только путем принятия специального решения по этому поводу членами на общем собрании.

²⁸ <https://www.scottishfa.co.uk/>

Следует отметить факт совершенствования правового регулирования и Ирландской ФА в связи развитием информационных технологий и цифровизацией ряда данных, касающихся субъектов спортивного права. Ирландская ФА обязана соблюдать Общие положения о защите данных (GDPR). Настоящее Уведомление о конфиденциальности написано в соответствии с GDPR. Ирландская ФА серьезно относится к конфиденциальности субъектов правового регулирования, и она привержена правам физических и юридических лиц на защиту данных. Раздел 11 данного уведомления о конфиденциальности содержит более подробную информацию о ваших правах на защиту данных²⁹.

В последние годы разработка нормативных актов и правовых решений в различных областях деятельности ФИФА стала очень актуальной задачей для специалистов в национальных ассоциациях, лигах, клубах и союзах игроков, а также для тренеров. Время от времени это проникало в футбольное общество в целом. Имея в виду эту неоспоримую реальность, ФИФА поставила перед собой задачу обеспечить, чтобы заинтересованные стороны футбола могли из первых рук ознакомиться с наиболее значимыми аспектами поля. Поэтому ФИФА решила открывать свои двери на ежегодной основе, регулирующей работе, прецедентному праву и основным решениям своих директивных органов и независимых органов, а также основным процедурам CAS, которые вытекают из решений ФИФА.

Дисциплинарный Кодекс описывает нарушения правил в правилах ФИФА, определяет наложенные санкции, регулирует организацию и функции судебных органов ФИФА, ответственных за принятие решений, и процедуры, которые должны соблюдаться в указанных органах. Дисциплинарное производство, возбужденное в отношении лица, находящегося под юрисдикцией ФИФА в соответствии со статьей 3 в день совершения предполагаемого дисциплинарного проступка, не может быть прекращено

²⁹ <https://www.irishfa.com/>

судебными органами ФИФА исключительно потому, что соответствующее лицо больше не находится под юрисдикцией ФИФА.

Судебные органы ФИФА основывают свои решения³⁰:

а) в первую очередь, в Уставе ФИФА, а также в регламентах, циркулярах, директивах и решениях ФИФА, а также в Правилах игры; и

б) в соответствии с законодательством Швейцарии и любым другим законом, который компетентный судебный орган сочтет применимым.

Директивы требуют от тех, кого они затрагивают, вести себя определенным образом.

В дополнение к дисциплинарным мерам, судебные органы ФИФА могут издавать директивы, определяющие порядок применения дисциплинарной меры, включая дату и условия применения дисциплинарной меры. Если в Дисциплинарном Кодексе не указано иное, нарушения наказуемы независимо от того, были ли они совершены умышленно или халатно. В частности, ассоциации и клубы могут нести ответственность за поведение своих членов, игроков, официальных лиц или сторонников или любого другого лица, выполняющего функции от их имени, даже если соответствующая ассоциация или клуб может доказать отсутствие какой-либо вины или халатности.

Акты, составляющие попытку нарушения правил, также наказуемы.

Любой, кто принимает участие в совершении нарушения или побуждает кого-либо к этому, будь то подстрекатель или соучастник, также может нести ответственность³¹.

Правила игры 2020/21 вступают в силу 1 июня 2020 года, но, учитывая текущую приостановку футбола во всем мире по причине пандемии коронавируса, в случае возобновления приостановленного соревнования у

³⁰ <https://www.fifa.com/>

³¹ FIFA disciplinary code 2019 edition (перевод автора).

него есть возможность продолжать использовать Правила игры 2019/20, даже если перезапуск после 1 июня 2020 года³².

Протокол VAR, насколько это возможно, соответствует принципам и философии Правил Игры. Использование видео помощников судей (VAR) разрешено только в том случае, если организатор матча / соревнования выполнил все требования протокола VAR и требования к реализации (изложенные в Руководстве VAR) и получил письменное разрешение от IFAB и FIFA.

Использование VAR в футбольных матчах основано на ряде принципов, которые должны применяться в каждом матче с использованием VAR.³³

1. Помощник судьи по видео (VAR) является официальным представителем матча и имеет независимый доступ к отснятому материалу матча, который может помочь рефери только в случае «явной и явной ошибки» или «серьезного пропущенного инцидента» в отношении:

а. Цель / нет цели

б. Штраф / без штрафа

с. Прямая красная карточка (не вторая желтая карточка / предупреждение)

д. Ошибочная идентификация (когда судья предупреждает или отсылает не того игрока из команды-нарушителя)

2. Рефери должен всегда принимать решение, то есть рефери не имеет права давать «никакого решения», а затем использовать VAR для принятия решения; решение о продолжении игры после предполагаемого нарушения может быть пересмотрено.

³² <https://www.theifab.com/news/coronavirus-covid-19-and-the-laws-of-the-game>

³³ <https://www.theifab.com/laws/chapter/38/section/113/>

3. Первоначальное решение, данное судьей, не будет изменено, если видеобзор явно не покажет, что решение было «явной и очевидной ошибкой».

4. Только рефери может инициировать «обзор»; VAR (и другие официальные лица матча) могут только рекомендовать «обзор» рефери.

5. Окончательное решение всегда принимается судьей, либо на основе информации из VAR, либо после того, как судья предпринял «проверку на месте» (OFR).

6. Нет ограничений по времени для процесса обзора, так как точность важнее скорости.

7. Игроки и официальные лица команды не должны окружать судью или пытаться влиять на него, если решение пересмотрено, процесс пересмотра или окончательное решение³⁴.

8. Судья должен оставаться «видимым» во время процесса проверки, чтобы обеспечить прозрачность.

9. Если игра продолжается после инцидента, который затем рассматривается, любые дисциплинарные меры, предпринятые / требуемые в течение периода после инцидента, не отменяются, даже если первоначальное решение было изменено (за исключением предупреждения / отсылки за прекращение многообещающей атаки или DOGSO).

10. Если игра остановилась и была возобновлена, судья не может проводить «пересмотр», за исключением случая ошибочного установления личности или возможного нарушения, связанного с насильственным поведением, плеванием, кусанием или крайне оскорбительным, оскорбительным и / или оскорбительный жест (ы).

³⁴ <https://www.theifab.com/laws/chapter/38/section/113/>

11. Период игры до и после инцидента, который может быть рассмотрен, определяется законами игры и протоколом VAR.

12. Поскольку VAR автоматически «проверяет» каждую ситуацию / решение, тренерам или игрокам нет необходимости запрашивать «пересмотр».³⁵

Рефери может получить помощь от VAR только в отношении четырех категорий изменяющих матч решений/инцидентов. Во всех этих ситуациях VAR используется только после того, как судья принял (первое / оригинальное) решение (включая разрешение на продолжение игры), или если серьезный инцидент пропущен/не виден официальными лицами матча.

Первоначальное решение судьи не будет изменено, если не было «явной и очевидной ошибки» (это включает любое решение, принятое судьей на основе информации от другого официального представителя матча, например, офсайд)³⁶.

Категории решения/инцидента, которые могут быть пересмотрены в случае потенциальной «явной и очевидной ошибки» или «серьезного пропущенного инцидента», таковы:

а. Цель/нет цели

нарушение команды в игре при заталкивании или забивании мяча (игра рукой преднамеренно или непреднамеренно, фол, офсайд и т. д.),

мяч вне игры до цели,

цель/нет цели решения,

³⁵ <https://www.theifab.com/laws/chapter/38/section/113/>

³⁶ <https://www.theifab.com/laws/chapter/38/section/134/>

нападение вратаря и/или кикера на штрафной удар или посягательство атакующего или защитника, который непосредственно участвует в игре, если штрафной удар отскочил от штанги, перекладины или вратаря

б. Наличие пенальти / отсутствие пенальти

нападение команды нападения в подготовке к штрафному инциденту (игра рукой, фол, офсайд и т. д.),

мяч вне игры до инцидента,

место совершения преступления (внутри или за пределами штрафной),

неправильно назначен пенальти,

нарушение санкцией пенальти не наказывается.

с. Прямые красные карточки (не вторая желтая карточка/предупреждение),

DOGSO (особенно позиция нападения и позиции других игроков),

серьёзная нечестная игра (или безрассудный вызов),

поведение, связанное с насилием; кусание другого человека или плевок на другого человека,

использование оскорбительных, непристойных или оскорбляющих жестов.

д. Ошибочная идентификация (красная или желтая карточка)³⁷.

Использование VAR во время матча предполагает следующие практические меры³⁸:

³⁷ <https://www.theifab.com/laws/chapter/38/section/134/>

³⁸ <https://www.theifab.com/laws/chapter/38/section/135/>

- VAR наблюдает за матчем в комнате видеооперации (VOR) с помощью помощника VAR (AVAR) и оператора воспроизведения (RO)

- В зависимости от количества ракурсов камеры (и других факторов) может быть несколько AVAR или RO

- Только уполномоченные лица могут входить в VOR или общаться с VAR / AVAR / RO во время матча.

- VAR имеет независимый доступ и управление воспроизведением отснятого телевизионного материала.

- VAR подключен к системе связи, используемой официальными лицами матча, и может слышать все, что они говорят; VAR может говорить с судьей только нажатием кнопки (чтобы избежать отвлечения судьи от разговоров в VOR).

- Если VAR занят проверкой или проверкой, AVAR может поговорить с судьей, особенно если необходимо остановить игру или убедиться, что игра не возобновляется³⁹.

- Если судья решит просмотреть отснятый материал, VAR выберет лучший угол / скорость воспроизведения; судья может запросить другие / дополнительные углы / скорости

- Если судья наказывает нарушение, а затем дает неправильному игроку из команды, нарушившей правила (наказан), желтую или красную карточку, личность нарушителя может быть пересмотрена; само фактическое правонарушение не может быть рассмотрено, если оно не связано с целью, штрафным инцидентом или прямой красной карточкой.

Руководство организации ФИФА рассматривает возможность отказаться от услуг лайнсменов. Работу судей на бровках может начать выполнять искусственный интеллект.

³⁹ <https://www.theifab.com/laws/chapter/38/section/135/>

Судья и другие официальные лица матча всегда должны принимать первоначальное решение (включая любые дисциплинарные меры), как если бы не было VAR (за исключением «пропущенного» инцидента). Рефери и другие официальные лица матча не имеют права давать «никакого решения», так как это приведет к «слабому/нерешительному» судейству, слишком большому количеству «проверок» и значительным проблемам в случае сбоя технологии.

Рефери – единственный человек, который может принять окончательное решение; VAR имеет тот же статус, что и другие официальные лица матча, и может помогать только рефери.

Задержка флага/свистка для оскорбления допустима только в очень четкой атакующей ситуации, когда игрок собирается забить гол или явно пробивается в / к штрафной площади противника. Если помощник судьи задерживает флаг за нарушение, помощник судьи должен поднять флаг, если атакующая команда забивает гол, получает пенальти, штрафной удар, угловой удар или вбрасывание, или сохраняет владение мячом после начальной атаки закончилась; во всех других ситуациях помощник судьи должен решить, стоит ли поднимать флаг, в зависимости от требований игры.⁴⁰

К примеру, в Российской Премьер Лиге VAR-технология уже решила судьбу матча между грозненским «Ахматом» и московским «Динамо» (2:3), проходившем в столице Чеченской Республике в Грозном. В данном случае использование технологий контроля в матче не допустило со стороны арбитра подсуживания в пользу хозяев.

В настоящее время не существует единого подхода к вопросу ответственности болельщиков и фанатов за ненадлежащее поведение на стадионе и вне стадиона. Весьма дискуссионным является вопрос о том, где должна начинаться и где должна завершаться ответственность болельщиков и фанатов как болельщиков и фанатов. Так же дискуссионным является вопрос,

⁴⁰ <https://www.theifab.com/laws/chapter/38/section/136/>

следует ли разделять понятие болельщика и фаната, по каким критериям должно производиться разделение.

Следует заметить, что несмотря на предпринимаемые международными организациями меры по борьбе с дискриминацией, доступ на стадион для инвалидов, желающих поболеть за любимый футбольный клуб на ряд стадионов Российской Футбольной Премьер-Лиги проблематичен, а в Первой Футбольной Лиге и более низших футбольных лигах зачастую стадионы не оборудованы для посещения их инвалидами, что создаёт фактически дискриминацию людей по состоянию здоровья в доступе к просмотру футбольных матчей.

К сожалению, в настоящее время международные организации, регламентирующие футбольные правила, не касаются вопроса о финансовой дисциплине футбольных клубов.

В настоящее время в России и ряде стран футбольные клубы имеют свойство исчезать (Футбольный клуб «Амкар») или терять профессиональный статус (ФК «Фиорентина», ФК «Ротор» (Волгоград)). Достаточно часто нарушения финансовой дисциплины вызваны безответственным и халатным отношением со стороны спонсоров и инвесторов, а также трансферной политикой политиков клубов и недостаточной прозрачностью финансов перед общественностью и государством. В ряде случаев стоимость трансферов игроков выглядит необоснованно завышенной, а формирование трансферной стоимости игрока не отображается в каких-либо нормативно-правовых актах IFAB, FIFA.

Следует отметить, что формирование административного механизма для соблюдения финансовой дисциплины футбольных клубов требуется создания актуальной регламентации развития хозяйственных объектов футбольных клубов (стадионы, спортивные базы, детские и юношеские футбольные школы, и академии, тренировочные поля, медицинские учреждения и т.д.) и

внедрение современных цифровых технологий в ведение хозяйственно-экономической деятельности. Увы трансферы часто связаны с лоббизмом инвесторов, спонсоров, что негативно влияет на спортивную составляющую футбольных клубов. Важным аспектом развития футбольных клубов является необходимость связать юношеские футбольные школы и академии с профессиональными футбольными клубами через специальные нормативно-правовые акты IFAB, FIFA.

Наконец, современное состояние цифровой экономики и футбола требует понимания современных цифровых технологий как базиса для организации устойчивого и стабильного развития футбола. Крайне актуальным является важность финансовой добросовестности, обеспеченной цифровой платформой блокчейн. Внедрение блокчейна в экономическо-хозяйственную деятельность футбольных клубов и в агентскую деятельность агентов футбольных игроков. Формирование единого нормативно-правового регламента относительно внедрения блокчейна в трансферы футбольных игроков на трансферном рынке должны способствовать в условиях гласности финансовой прозрачности и финансовой открытости.

Климова А.Н.

МЕТОДОЛОГИЯ РАЗГРАНИЧЕНИЯ МОРСКИХ ПРОСТРАНСТВ НА ПРИМЕРЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СПОРА МЕЖДУ РУМЫНИЕЙ И УКРАИНОЙ

В практике международного морского права можно найти множество споров о статусе тех или иных территорий, которые велись не один год, а некоторые остаются до сих пор не решенными. В связи с этим, возрастает необходимость исследования проблем, касающихся использования морей, и в особенности использования морских ресурсов, ибо они являются актуальными и затрагивают интересы всего мирового сообщества.

Так, серьезное соперничество между странами за контроль над океаническими ресурсами в связи с технологическими достижениями конца XIX - начала XX века, неоднократные попытки кодификации международного права и многочисленные конференции в середине XX века стали поводом для созыва III Конференции ООН по морскому праву, которая была ориентирована на консенсуальное решение принципиальных вопросов - все это привело к принятию в 1982 году в ямайском городе Монтего-Бэй Конвенции ООН по морскому праву (далее – КМП).

Принятие КМП и заключительных актов, на первый взгляд, решило проблему делимитации территориального моря между государствами с противоположащими или смежными побережьями. Ст. 15 Конвенции ООН по морскому праву говорит: «Если берега двух государств расположены один против другого или примыкают друг к другу, ни то ни другое государство не имеет права, если только между ними не заключено соглашение об ином, распространять свое территориальное море за срединную линию, проведенную таким образом, что каждая ее точка является равноотстоящей от ближайших точек исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря каждого из этих двух государств»⁴¹.

Тем не менее, факт установления достаточно четкого правового статуса и режима морских пространств не обеспечивает исчезновения множества разногласий по использованию морских ресурсов.

Раздел 1, ст. 2 Конвенции обозначает границы территориальных вод и территориального моря, включая в себя само морское пространство, дно и недра, а также воздушное пространство над морем. Прилежащей зоной, согласно КМП, считается часть моря, которая отсчитывается от границы территориальных вод, составляющая 12 морских миль в ширину или 24 морских миль, если отсчет ведется от исходных линий. Каждое государство

⁴¹ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. – [Электронный ресурс]. – URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf

может устанавливать ширину территориального моря до границ, определенных в Конвенции. Территориальное море не может простираться на расстояние, превышающее 12 морских миль за пределы сухопутной территории прибрежного государства и его внутренних вод (для государств-архипелагов то же расстояние, но отсчитываемое уже от их архипелажных вод). Граница территориального моря в недра продолжается практически до центра Земли - разумеется, на технически и научно доступную глубину. Касаемо воздушного пространства, установленные границы простираются до границы воздушного пространства страны с космическим⁴².

Прибрежное государство имеет право на осуществление контроля в рамках своих морских границ в целях предотвращения различных правонарушений, в том числе таможенных, фискальных, иммиграционных и санитарных норм, или применение наказаний за подобные правонарушения. Таким образом, обычно выделяют зоны таможенного, иммиграционного, фискального и санитарного контроля. Прибрежное государство также в праве осуществлять юрисдикцию в пределах собственных границ в отношении сохранения и защиты природы и окружающей среды, научных морских исследований, а также использования и создания искусственных островов, установок или сооружений⁴³.

Все международные споры и конфликты, согласно Конвенции, должны разрешаться на основе суверенного равенства сторон. Более того, в соответствии с принципами справедливости и международного права и обязательствами по Уставу ООН государства имеют права при соблюдении принципа свободного выбора средств. Применение какой-либо процедуры мирного урегулирования спора или согласие спора или согласие на подобную

⁴² Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. – [Электронный ресурс]. – URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf

⁴³ Зарипова Э.А. Международно-правовой режим исключительной экономической зоны : автореферат ... кандидата юридических наук - Москва, 2008. - С.18-19.

процедуру, не должно не рассматриваться в качестве несовместимого с принципом суверенного равенства государств. Следует также заметить, что в случае возникновения претензий, стороны в праве договориться между собой о применении любых мирных средств по их выбору. При этом любая из сторон в праве сделать предложение о передаче спора на урегулирование в порядке согласительной процедуры по выбору обеих сторон или в соответствии с процедурой, которая предусмотрена в КМП 1982 г.(раздел 1, Приложение V)⁴⁴.

В случае, если такое предложение о согласительной процедуре не принимается другой стороной или если стороны не достигают консенсуса о подлежащей применению процедуре, тогда это спор может быть передан на процедуры, которые повлекут для обеих сторон принятия обязательного решения (происходит по требованию одной из сторон). Список обязательных процедур перечислен в Конвенции и, таким образом, предоставляет сторонам возможность выбора одной или нескольких обязательных процедур и средств мирного урегулирования споров:

1. МТМП (Международный Трибунал по морскому праву);
2. Международный суд ООН;
3. арбитраж;
4. суд ad hoc (так называемый "разовый" суд, создающийся для рассмотрения конкретного единичного спора)⁴⁵.

Вышесказанное свидетельствует о том, что были приложены достаточно серьезные усилия для проведения кодификации норм морского права и составления принципиально нового документа. Эти усилия дали отличный результат, ведь с 1982 года Конвенция ООН по морскому праву осталась неизменной и именно она является тем основополагающим документом, на

⁴⁴ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. – [Электронный ресурс]. – URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf

⁴⁵ А.С. Скаридов. Морское право: учебник для магистров / А.С. Скаридов. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2020. С. 68-70.

который опираются государства и Международный Суд, при решении любых трансграничных морских споров.

К сожалению, каких бы усилий не стоило создание этой Конвенции, она не может быть абсолютно совершенной и предусматривать исчерпывающие нормы для разрешения каждого вопроса, поэтому помимо норм Конвенции, но в совокупности с ней активно продолжает применяться и обычное право в форме правовых прецедентов, для которых также, в свою очередь, требуется особый подход.

Итак, практика Международного Суда ООН показывает нам, что споры о разграничении морских пространств являются едва ли не самыми распространенными видами дел. В особенности в период до 1982 года и принятия Конвенции ООН по морскому праву, ведь правоприменительная деятельность Суда была основным регулятором в спорах о вопросах делимитации. Именно на основе его решений формировались общие принципы морского права, обычаи и средства разрешения споров о разграничении морских пространств. На сегодняшний день практика Суда также продолжает влиять на различные сферы международно-правовой деятельности постепенно совершенствуя их⁴⁶.

Многочисленные исследования особо значимых для развития международного права судебных дел показали, что споры были весьма разнообразными. Большинство конфликтов смогли урегулировать именно благодаря работе Международного Суда ООН. Тем не менее, есть и примеры исходов споров, которые оказались не слишком благоприятными для сторон в ходе разрешения дела.

Среди успешных примеров можно смело отметить конфликт по поводу делимитации морских пространств между Чили и Перу - решение Суда оказалось максимально компромиссным для каждой из сторон. Многолетний тяжелый спор был разрешен с помощью введения Судом по своей инициативе

⁴⁶ Вылегжанин А.Н. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. М.: Юрид. лит-ра, 2004. С. 224-227.

так называемого «молчаливого согласия», в этом деле ему был придан характер материально-правового и процессуально-правового средства, что обеспечило установление юридического факта, который помог совершить определяющее значение для решения поставленного вопроса о наличии установленных границ. Примечательно, что в условиях данного спора такое решение не противоречило нормам международного права и помогло вынести обоснованное решение на основе принципа справедливости⁴⁷.

Результат разрешения относительно недавнего спора между Никарагуа и Колумбией оказался не таким удачным с точки зрения удовлетворения требований и интересов сторон. Решением Суда была признана принадлежность спорных островов за Колумбией, но ограничило ее доступ к важным морским ресурсам, таким образом, фактически судебное решение не было исполнено. Это вызвало ощутимые протесты среди жителей Сан-Андреса. После этого Никарагуа обратилось с заявлением о нарушении суверенных прав на морские зоны, которые были определены Решением Суда ООН от 19.11.2012, а также сослалось на нарушение Колумбией ст. 2(4) Устава ООН, ходатайствовала о прекращении угрозы применения силы с ее стороны и потребовало выплатить полное возмещение за причиненный ущерб этими деяниями. В ответ на это Президент Колумбии заявил о том, что Международный Суд ООН сам проигнорировал вынесенное им решение, таким образом нарушив Статут Международного Суда ООН о запрете повторно рассматривать уже закрытое дело. Суд оставил доводы Колумбии без внимания, приняв дело к производству. В настоящее время ожидается вынесение решения по этому спору⁴⁸.

Еще одно долгожданное решение международного пограничного спора случилось в 2018 году. Заявления Никарагуа и Коста-Рики с требованиями о

⁴⁷ Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков Международное право: учебник для бакалавров. М.: Статут, 2017. С. 496.

⁴⁸ Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда 2008-2012 г. – [Электронный ресурс]. – URL: – <https://www.icj-cij.org/files/summaries/summaries-2008-2012-ru.pdf>

делимитации морских границ, вызванные рядом вопросов об их нарушении были наконец удовлетворены. В процессе разрешения данного спора Международным Судом ООН были применены не только уже использованные стабильные инструменты правового регулирования, но и те, которые учитывали сложившиеся новые тенденции судебной практики. Суд осуществил делимитацию между Коста-Рикой и Никарагуа, проведя границу в Карибском море и Тихом океане, а также произвел делимитацию сухопутных границ, континентального шельфа, исключительной экономической зоны и определил вопросы суверенитетов. Существенным условием в проведении этих процедур стало выяснение содержания суверенных прав государств на их прилежащие пограничные территории.

В контексте данного правового спора применялась методология делимитации морских границ, носившая трехуровневый характер. Первый этап осуществил проведение предварительной срединной линии, второй этап позволил изучить особые обстоятельства, имеющие значение для корректировки срединной линии, а на заключительном этапе результаты делимитации получили верификацию⁴⁹.

Этот сложный спор поспособствовал подтверждению тезисов о том, что любая морская территория является сложной международно-правовой плоскостью, а следовательно, в условиях совершения каких-либо юридически значимых действий в рамках споров обязательно требуется дифференцированный подход. И тогда становится понятно, что международный спор, разрешаемый без учета правовой позиции государств, которые имели бы обоснованный интерес в сфере пограничного сотрудничества, но не являлись непосредственными участниками спора, не может быть разрешен объективно. И это, прежде всего, связано с тем, что множественность международных связей в сфере пограничных отношений

⁴⁹ Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда 2008-2012 г. – [Электронный ресурс]. – URL: – <https://www.icj-cij.org/files/summaries/summaries-2008-2012-ru.pdf>

просто игнорируется, ибо Суд оказывает влияние не только на непосредственных участников спора, но и на международные правоотношения в целом.

Еще один сложный и ожидающий своего разрешения спор, подкрепленный чередой столкновений между гражданскими и военными силами, между Сомали и Кенией, продолжает создавать достаточно ощутимую напряженность в восточной Африке.

Суть спора состоит в проблеме распределения водных, сельскохозяйственных и других ресурсов, а также подкреплен историческими предпосылками. После передела территорий в 20-х годах прошлого века Британской метрополией территорий Кении и Сомали, многие представители сомалийских племен были разделены государственной границей без учета этнического и конфессионального фактора⁵⁰.

Ситуацию обостряет не только кризисный, неустойчивый статус Сомали как основной горячей точки в Восточной Африке, но и присутствие угрозы террористических актов и проблемы пиратства.

В 2014 году Сомали обратилось с требованием о возбуждении уголовного дела и установлении единой морской границы, в которую входил бы континентальный шельф за пределами 200 миль, несмотря на подписанный пятью годами ранее «Меморандум о взаимопонимании». И в то время как Сомали требует провести морскую границу как продолжение сухопутной, ссылаясь на правило о срединной линии, позиция Кении сводится к учету прецедентов, когда морская граница была проведена строго параллельно географическим широтам. Тем не менее, пока неясно как Международный Суд ООН расценит данные доводы и может ли он быть

⁵⁰ Кулов И.С. Международно-правовые аспекты проблемы делимитации морских пространств : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.10. - Москва, 1985. С.211

применен в качестве обычая с учетом особенностей данного спора и объекта морской делимитации⁵¹.

Споры между Сомали и Кенией и другими государствами о делимитации морских пространств, безусловно, показывают нам многогранность международных отношений в пограничных вопросах, где стоит учитывать самые разные аспекты от политико-географических до национально-этнических. И на каждый из таких сложных споров возлагается много надежд, ведь с их разрешением появляется возможность не только устранить правовую неопределенность в пограничных отношениях, но и предотвратить ухудшение отношений между государствами, а где-то и остановить поток человеческих жертв и кровопролитных столкновений.

Таким образом, проведя анализ Конвенции по морскому праву 1982 г. и практику Международного Суда ООН, становится очевидным, что морские границы в отличие от сухопутных, как было указано выше, обладают уникальными характеристиками в виду своих физико-географических свойств. И это существенно затрудняет их фиксацию и определение. А, следовательно, единой методики в вопросах разграничения морских пространств просто не может существовать.

Теперь подробнее о рассматриваемом кейсе. Достаточно непростое соседство Румынии и Украины, пожалуй, по количеству споров между ними не уступает даже газовым проблемам в отношениях Украины с Россией. Исторически сложившиеся претензии и активная борьба за ценные природные ресурсы явились катализатором целой плеяды проблемных вопросов.

Нарастанию этого конфликта способствовал не только статус Черного моря как полузакрытого с установленными приоритетными на него правами сразу нескольких прибрежных государств, но и статус острова Змеиный.

⁵¹ Доклад Международного Суда ООН от 1 августа 2016 года - 31 июля 2017 года – [Электронный ресурс]. – URL: – <https://www.icj-cij.org/files/annual-reports/2016-2017-ru.pdf>

Вопрос о принадлежности и статусе этого острова уходит далеко в историю: до победы в русско-турецкой войне 1828-1829 гг. остров принадлежал Турции, затем отошел России. Через некоторое время после поражения в Крымской войне 1853-1856 гг. остров становится частью Румынии и остается в ее владении вплоть до подписания пакта Молотова-Риббентропа, затем под давлением СССР остров переходит к последнему. Еще 2 раза, в 1961 и 1975 гг., Румыния подтверждала свой отказ от претензий на остров, который в ходе Великой Отечественной войны был передан Советской Украине в ходе подписанного соглашения. И окончательно принадлежность острова за Украиной закрепил договор от 1997 года между Украиной и Румынией.

Позднее в деле открылись и новые обстоятельства - в конце 80-х годов геологи дали весьма интересный прогноз о наличии на шельфе острова крупных месторождений нефти и газа. Приняв эти обстоятельства во внимание, Румыния решила начать борьбу за возможность добычи полезных ископаемых рядом с островом Змеиный.

В последние несколько лет обе стороны вели активную информационно-пропагандистскую войну против друг друга. В ходе этой пропаганды Украина заявила о том, что "утрата законных владений государства является недопустимой". В свою очередь, Румыния говорила о необходимости пересмотра сложившегося для них «исторически несправедливого» положения с границами морских зон и в особенности с островом Змеиный. Украинские власти вынуждены были осуществить целый ряд мер с целью опровержения заявлений румынской стороны об отсутствии жизни и какой-либо хозяйственной деятельности на острове Змеином.

Сами по себе активные притязания Румынии в сторону Украины далеко не заканчиваются островом Змеиный, также помимо проблемы делимитации морской границы, существует и ряд других вопросов, которые затрудняют возможность взаимодействия между Румынией и Украиной, но вызваны они одной причиной.

Одним из факторов, который придает уверенности позиции Румынии является территориальное расширение Румынского королевства в 40х годах прошлого века, куда входили Северная Буковина и Герцаевский край. Соответственно, желание реинтеграции данных территорий до сих пор не покидает ряд националистических кругов Румынии.

Румыния была последней из соседних приморских стран, признавшая независимость Украины в рамках существующих границ, но несмотря на это, все еще остается открытой проблема с делимитацией сухопутной границы, т.к. даже сухопутные территориальные претензии пока стоят на повестке дня. В 1993 году Румыния решает предложить создание «общего культурного пространства» на спорных территориях после денонсации соглашения с СССР, что вполне можно было расценить в качестве первой ступени к реинтеграции украинских территорий Румынией. Основная особенность этих территориальных претензий носила опосредованный характер.

Другой вопрос заключается в том, кто же выступает в качестве заявителей такой информации – обычно такие заявления исходят либо от представителей оппозиционных партий, либо неправительственных акторов, чтобы не вызвать негатива со стороны ЕС и НАТО в отношении себя, как в отношении страны, которая является их членом, но остается с неурегулированными территориальными вопросами.

Для жителей граничащих с Румынией областей, в частности, Одесской и Черновицкой областей, Румыния предоставляет свое гражданство в упрощенном виде (согласно румынскому закону «О гражданстве»), которое не исключает возможности иметь двойное гражданство, но в таком случае это противоречит уже законодательству Украины⁵². Тем не менее, среди

⁵² Конституция Украины (Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР Украины), 1996, № 30, ст. 141) – [Электронный ресурс]. – URL: – <https://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/27396.pdf> и Закон Украины "О гражданстве Украины" (С изменениями, внесенными в соответствии с Законами N 2508-IV от 05.04.2005, ВВР, 2005, N 20, ст.277; N 2663-IV от 16.06.2005, ВВР, 2005, N 30, ст.408) – [Электронный ресурс]. – URL: – <https://www.refworld.org.ru/pdfid/533e74ba4.pdf>

приграничных жителей Украины румынское гражданство пользуется достаточно большой популярностью. Это обусловлено еще и тем, что Румыния, будучи членом ЕС, выдавая паспорт гражданину Украины, любезно освобождает последнего от необходимости получения шенгенской визы и очень упрощает трудовую миграцию и ведение бизнеса в ЕС. При этом нужно помнить о том, в каком состоянии находился и на данный момент находится юго-западный регион Украины, граничащий с Румынией, ибо эти регионы никогда не отличались высоким уровнем жизни, а значительная часть населения пребывает в статусе безработных. К примеру, данные соцопросов, гласят, что около 40% жителей Черновицкой области работают в странах ЕС, и до 70% жителей Буковины желают уехать из Украины для смены места жительства и работы. На почве экономической неразвитости украинских пограничных районов и в виду наличия своих граждан при удачно сложившихся обстоятельствах Румыния в любой момент сможет организовать референдум и поднять вопрос о принадлежности территорий.

Так же бытует пока что ничем не подкрепленное мнение о том, что Румынией неоднократно предпринимались попытки приращения своей территории путем подмывания Украинской береговой линии, вследствие чего уже другие острова как Майкан и Ермаков, оказавшись за пределами фарвартера, стали предметом претезий со стороны Румынии. Более того, несанкционированное строительство Георгиевского канала в дельте Дуная Румынией повлекло к обмелению устьев реки с ее украинской части, а Украина лишилась роли международного судоходного транзита на территории между Черным морем и Дунаем.

Стоит учесть еще и то, что из-за своих небольших размеров и замкнутости в Черном море отсутствует открытое пространство как категория – нет ни одного района, части моря, на которую не распространялся бы суверенитет одного из прибрежных государств или суверенные права на морские ресурсы или юрисдикция в отношении определенного вида

деятельности - ведь оно оказалось полностью поделено приморскими государствами между собой⁵³.

Казалось бы, что спектр претензий Румынии к Украине должен был закончиться на владении и добыче нефтяных ресурсов и других полезных ископаемых, но этот вопрос оказался достаточно многогранным, имеющим влияние на совершенно разные аспекты жизни Украинского государства, включив в себя не только вопрос о морской делимитации, но также и социальные, экономические и политические аспекты и, возможно, это даже неполный список.

Таким образом, можно сказать, что вопрос исторических предпосылок и особенностей геополитики между Румынией и Украиной требует действительно тщательного и глубокого изучения для правильного и объективного понимания сложившейся ситуации.

Решение Международного Суда ООН о делимитации морской границы между Румынией и Украиной было достаточно затрудненным и нельзя уверенно назвать его благоприятным исходом для обеих сторон⁵⁴.

При рассмотрении данного дела Суд применил примерно такую же логику, что в случае спора между Ливией и Мальтой, при рассмотрении «особых обстоятельств», когда в рассмотрении особенностей конфигурации побережья ввиду наличия острова было отказано.

После провала ряда двусторонних переговоров, в 2004 году Румыния обратилась в Международный Суд ООН с иском против Украины относительно делимитации континентального шельфа и исключительной экономической зоны Украины и Румынии в Черном море⁵⁵.

⁵³ Суржин А.С. Международно-правовой режим Черного моря (включая Азово-Керченскую и Черноморские проливы): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.10. - Москва, 2011. С. 44-49

⁵⁴ Российское агентство международной информации «РИА Новости» (ФГУП РАМИ «РИА Новости») - [Электронный ресурс]. – URL: <https://ria.ru/20020530/158546.html>

⁵⁵ Российское агентство международной информации «РИА Новости» (ФГУП РАМИ «РИА Новости») - [Электронный ресурс]. – URL: <https://ria.ru/20040909/677699.html>

В отечественной публицистике Румыния всегда указывала на свои исторические права на остров Змеиный, объясняя вековую принадлежность Российской империи и СССР незаконными захватами, силовым давлением и «предательской уступкой румынского руководства» в 1948 году, однако Румыния никогда не ставила целью оспаривание суверенитета Украины над островом, вместо этого суть разногласий сводилась как раз к определению статуса острова Змеиный и установлению линий, которые разграничили бы континентальные шельфы и исключительную экономическую зону обоих государств. В своих изысканиях Румыния настаивала на том, что статус острова Змеиный на самом деле совсем иной - он является лишь скалой и в этом случае его положение не может влиять на определение линии делимитации морских пространств. Эти доводы подкреплялись ссылками на то, что остров имеет скалистую структуру, не имеет источников пресной воды, а жизнь населения целиком зависит от снабжения с континента. Румыния также настаивала на том, что заявление Украины об обитаемости острова не что иное как «приукрашивание действительности», ибо как утверждала румынская сторона, что обслуживание маяка и присутствие на острове нескольких человек исключительно по служебному долгу еще не означает его обитаемость (Параграф 180 решения суда от 3 февраля 2009 года). Более того, представители румынской стороны ссылались на статьи 74 и 83 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, согласно которым необитаемые острова, которые не имеют никакой жизни, не могут учитываться при делимитации морских пространств, прилегающих к побережью различных прибрежных государств. Так как согласно положениям Конвенции 1982 года, скалы, не пригодные для поддержания жизни человека или самостоятельной хозяйственной деятельности, не могут иметь ни континентального шельфа, ни исключительной экономической зоны. Ряд этих доводов играл ключевую роль в аргументации Румынией своей позиции, ведь в таком случае Змеиный не должен был учитываться при измерении протяженности украинской прибрежной полосы для делимитации границы морских экономических зон.

Украина же настаивала на том, чтобы считать Змеиный островом, предполагая в этом случае распространение на Змеиный положений статьи 121 Конвенции по морскому праву 1982 г. Более того, Украина считала, что спорные территории континентального шельфа и исключительной экономической зоны следует разделить в пропорциях 1:3, исходя из большей протяженности прилежащего и противоположного побережья - 1058 км украинской стороны против 258 км румынской.

В 2009 году в своей решении Суд, приняв доводы каждой из сторон, присвоил за Змеиным окончательный статус острова и установил вокруг него территориальное море в 12 миль, но все же не счел его в качестве дополнительного географического основания, которое нужно было учесть при проведении делимитации морской границы. Президент Суда сочла недопустимым факт юридического пересмотра географии и указала на удаленность острова Змеиный от побережья в качестве основной причины невозможного учета его в качестве точки отсчета для проведения морского разграничения между государствами. Более того, суд также отказался принять во внимание внутреннюю природу Черного моря и уже проведенные делимитации в отношении его территорий, экономическую деятельность сторон в спорных районах, возможность ограничения некоторых территориальных прав, параметры безопасности, а также неравенство, вызванное определенными различиями в протяженности береговых линий Румынии и Украины, сославшись на то, что оно не имеет «прямого математического применения»⁵⁶.

Таким образом, в итоге была произведена делимитация в фактическом соотношении 8:1, где почти 80% изначально оспариваемых пространств осталось за Румынией, а ст. 3 указанного Соглашения гласит о том, что в случае нахождения одной из сторон в районе границы, разделяющей

⁵⁶ Решение международного Суда ООН по делу о делимитации морских пространств в Черном море (Румыния против Украины) от 3 февраля 2009 г. //Международное право. - 2013. - № 1. - С. 181-248.

пространства двух государств на морском дне или в его недрах одной из сторон, природных ресурсов, которые могли бы разрабатываться с морского дна другой стороны, то государства должны вступить в переговоры с целью определения способа разработки таких ресурсов⁵⁷.

Вынесенное Судом, «компромиссное» решение для каждой из сторон, которым остались удовлетворены обе стороны, оказалось не таким уж и компромиссным с точки зрения значимых обстоятельств по делу⁵⁸. С другой стороны, Украина не выносила больших требований, кроме признания Змеиного в качестве острова, а не морской скалы и это требование было полностью удовлетворено и в таком случае, если принимать во внимание исключительно изначальные требования сторон, то совсем не факт, что обделенной осталась Украина.

Тем не менее, исходя из вышеперечисленного, стоит отметить, что в процессе судебного разбирательства механизм правового регулирования вопросов о разграничении морских пространств должен иметь наиболее эффективные договорные инструменты, которые будут направлены на мирное определение и согласования вопросов государственных границ с максимальным учетом влияющих на спор аспектов.

Подводя итог исследованию, можно заключить, что для эффективного разрешения различных споров и ситуаций в разных сферах международного права требуется не только время и большое количество усилий для составления единого кодифицированного документа, но и готовность государств к ратификации этого документа. Тем не менее, пограничные споры в практике Международного Суда ООН выявляют существенную проблему в использовании норм международного морского права. Каким бы подробным

⁵⁷ Российское агентство международной информации «РИА Новости» (ФГУП РАМИ «РИА Новости») - [Электронный ресурс]. – URL: <https://ria.ru/20090203/160853704.html>

⁵⁸ Российское агентство международной информации «РИА Новости» (ФГУП РАМИ «РИА Новости») - [Электронный ресурс]. – URL: <https://ria.ru/20090208/161392836.html>

и подготовленным не был документ Конвенции или Соглашения - физически не представляется возможным предусмотреть в нем все аспекты, которые могли бы подходить к абсолютно любому международному спору. Поэтому важность использования правовых обычаев и уже сложившейся практики не может быть переоценена - она обязательно должна быть использована для более продуктивного решения споров между государствами.

Многогранность системы регулирования морских пространств также обуславливается и историческими предпосылками, геополитическими и национально-этническими факторами каждого государства, что ясно просматривается в анализе спора между Украиной и Румынией. Помимо существования очевидных предпосылок к развитию конфликта, следует помнить и о скрытых, неочевидных, на первый взгляд, мотивах государств при разрешении споров.

Нельзя забывать и о важности Международного Суда ООН, который помимо статуса органа, имеет статус института международного права и является «универсальным правовым средством» и регулятором международных отношений, обеспечивающим ряд интересов в различных сферах начиная от социально-экономической и заканчивая природоохранной сферой.

В заключение можно еще раз подчеркнуть, что выявляющиеся в процессе международных споров проблемы несовершенства правовых актов и систем, а также индивидуальных предпосылок для споров у каждого государства, должны рассматриваться самым тщательным образом. Ведь проблемы и споры являются хоть и неприятной, но неотъемлемой частью международных отношений и если не представляется возможным устранить возможность их появления полностью, то вполне по силам минимизировать их с помощью постоянного совершенствования национального законодательства, норм международного права, в том числе и морского; опоры на уже существующие судебные прецеденты и обеспечение максимальной

беспристрастности и честности международных судов по отношению к государствам, нуждающимся в помощи.

Ушакова Е.В., Ткаченко Д.Г.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД НА АМНИСТИЮ В РОССИЙСКОМ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОМ АСПЕКТЕ

Государственный аппарат, несмотря на, уголовное преследование в отношении лиц, совершивших преступление, в то же время оставляет за собой право прощать их. Наиболее распространенным видом такого прощения является амнистия, которая исполняет в законодательстве принцип гуманизма, направленный на защиту интересов всех членов общества, в том числе и оступившихся граждан.

Для многих законов об амнистии роль международных участников является значительной. Участники из более чем одного государства явно участвуют в амнистиях после международных конфликтов, и даже в большинстве внутренних конфликтов часто бывают международные посредники, будь то государства или международные организации. Их участие часто основывается на политических мотивах, таких как защита амнистии для усиления силы избранных ими союзников. Например, после Второй мировой войны Великобритания решила, что Греция находится в пределах ее сферы влияния, и, следовательно, она хотела уменьшить политическую силу преимущественно левого движения сопротивления. Международное давление на закон об амнистии также было ключевым фактором в переходном периоде в Гаити, когда Соединенные Штаты стремятся восстановить демократическое правительство в Гаити, оказывали давление на неохотного президента Аристиде, чтобы амнистировать военнослужащих, ответственных за государственный переворот и последующие нарушения прав человека. В других случаях международные участники стали участвовать в поощрении урегулирования конфликта путем

переговоров. Например, мирные соглашения 1996 и 1999 годов в Сьерра-Леоне, в которых содержалась полная амнистия для всех комбатантов в жестокой гражданской войне в стране, были заключены при посредничестве ряда международных субъектов, включая ООН, ОАЕ, ЭКОВАС и отдельные национальные государства, такие как Великобритания, США и Нигерия.

Помимо прямого посредничества, международные субъекты могут косвенно влиять на решения по законам об амнистии, внося свой вклад в условия, которые делают амнистию необходимой, например, путем введения санкций, требующих освобождения узников совести. Это произошло в 1995 году, когда Ирак освободил всех иракцев, обвиняемых в политических преступлениях, с тем чтобы выполнить условия, наложенные Советом Безопасности ООН, прежде чем он рассмотрит вопрос об отмене торговых санкций. В качестве альтернативы международные участники могут оказать военную поддержку стороне конфликта, с целью достижения конкретного политического урегулирования. Например, в 1987 году финансовая и военная поддержка, оказанная Соединенными Штатами партизанскому движению «Контра», привела к тому, что никарагуанское правительство, согласно условиям Мирного плана Арии, использовало амнистию политических заключенных, чтобы попытаться воспрепятствовать финансированию Соединенными Штатами партизан. В других случаях, амнистии - освободить узников совести или защитить меньшинства и дать возможность возвращаться изгнанникам при условии экономической помощи или военной поддержки.

Международные участники также иногда играют роль в поощрении государств к введению законов об амнистии без преднамеренной политики вмешательства в переходный период. Это может быть результатом того, что Джонс и Ньюберн называют «политическим трансфертом». Например, опыт южноафриканского ТРК вызвал значительный интерес в других государствах, и делегации часто ездили в Южную Африку и из нее для обмена опытом. Более косвенно Кавалларо и Аблуджа утверждают, что международная практика может повлиять на национальную политику правосудия переходного периода

через процесс аккультурации, где на поведение государства сильное влияние оказывает окружающая среда, которая побуждает соответствующих действующих лиц следовать поведению других посредством подражания, идентификации и максимизации статуса.

Утверждается, что в некоторых случаях внешние события, такие как падение Берлинской стены, могут способствовать давлению реформ в других странах, включая освобождение политических заключенных. Кроме того, определенные амнистии являются явным ответом на международную критику нарушений прав человека и, следовательно, представляют собой попытку от имени государства повысить свой международный авторитет. Например, чехословацкая амнистия 1977 года была приурочена к Белградской конференции для проверки соблюдения Хельсинкского соглашения. Хотя такое международное влияние может быть положительным, если оно побуждает государства вводить больше механизмов подотчетности, чем это было бы ранее, комментаторы в области правосудия переходного периода, как правило, утверждают, что государства могут не иметь смысла заимствовать подход из другого места, так как все переходы являются уникальными⁵⁹.

Основными «оправданиями» амнистии являются переход, мир, примирение, прощение и правда. Эти различные «оправдания» встречаются индивидуально и в сочетании друг с другом – переплетаются в одну последовательную цель прочного мирного сосуществования человеческого рода. В этом смысле целью амнистии является достижение положения дел в определенном политическом контексте, отражает конечную цель человечества. Основное предположение, что в определенном контексте амнистия является более подходящим средством достижения этой цели, чем наказание.

Достижение лучшего общества может включать процесс перехода от состояния войны в состояние мира, или от одного типа правительства к

⁵⁹ Louise Mallinder - Amnesty, Human Rights and Political Transitions Bridging the Peace and Justice Divide, OXFORD AND PORTLAND, OREGON, HART PUBLISHING, 2008.

другому типу правительства. Для облегчения такого перехода часто необходимо или целесообразно заручиться поддержкой ключевых фигур в поддержании прежнего положения дел, будь то правительственные чиновники, военнослужащие или агитаторы. Такая амнистия побуждает таких игроков к сотрудничеству в процессе перехода. Мир или создание нового правительства могут быть возможны только с согласия этих бывших игроков⁶⁰.

Перемены в экономике России и реформирование государственной службы являются главными движущими силами на пути объявления амнистии на 2017 год. Произошло крупное сокращение штатов сотрудников всех уголовно-исполнительных учреждений.

В настоящее время в местах лишения свободы в России находятся более 800 тысяч человек.

В соответствии с п. 3 ч.1 ст. 27 УПК РФ одним из оснований прекращения уголовного преследования в отношении подозреваемого и обвиняемого является амнистия.

Амнистия – это полное или частичное освобождение от наказания, его смягчение или снятие судимости. В отличие от помилования, амнистию объявляют именно категориям арестантов, объединённых общим признаком, а не поименно отдельным лицам. Чаще всего наказание смягчают женщинам, несовершеннолетним, одиноким родителям, пожилым или больным людям и инвалидам.

О порядке проведения амнистии можно узнать из Конституции Российской Федерации. Также особые условия прописываются непосредственно в акте применения помилования. Некоторые политические силы и граждане выступают против проведения освобождения заключенных, т.к. боятся повышения уровня преступности. Согласно обнародованной статистике, факты рецидива после амнистии составляют всего 7%, в то время,

⁶⁰ Andreas O'Shea-Amnesty for Crime in International Law and Practice, Kluwer Law International. Hague / London / New York, 2004.

как заключенные, отбывшие полный срок, совершают повторное преступление в 40 случаях из 100⁶¹.

В Российской Федерации Государственная Дума в соответствии со статьей 103 Конституции РФ принимает постановления об объявлении амнистии и о порядке ее исполнения.

Проект постановления вносится в Государственную Думу РФ и рассматривается ею в том же порядке, как и все законопроекты, вносимые на рассмотрение. Постановление принимается большинством голосов от общего числа депутатов, подписывается председателем Госдумы и вступает в силу с момента его опубликования. При этом утверждения постановления Советом Федерации и президентом не требуется. Хотя власти не дают ясных обещаний, досрочное освобождение некоторых преступников кажется разумной перспективой. Разговоры о возможной амнистии продиктованы экономическими причинами. То, что не все заключенные представляют опасность для общества – это общеизвестный факт. Тем не менее, их содержание государством «выливается в копеечку». Финансовый упадок сказывается на всех государственных ведомствах, а годовое содержание одного заключенного обходится казне в 100 тысяч рублей⁶².

В научной литературе высказывались предложения о распространении согласия потерпевшего в качестве обязательного условия для прекращения уголовного дела по не реабилитирующим основаниям⁶³.

Амнистия не может существовать вне конкретных видов смягчения участи амнистированных, указанных в ст. 84 УК РФ. Последствия же трактуются как явления, наступающие после того или иного события. Они

⁶¹ [Электронный ресурс] – сайт Правительства РФ \\<http://angelsystem.ru/amnistiya-2017-sajt-pravitelstva/>

⁶² [Электронный ресурс]- Информационно – аналитический бизнес портал \\<http://c-ib.ru/novosti-dnya/102451.html>

⁶³ Ушакова Е.В. Проблемы применения амнистии в рамках прав потерпевшего в уголовном судопроизводстве. Материалы ежегодной научно-практической конференции «Новое в науке и образовании». М., 2016. С. 223.

могут и не иметь место. Амнистия же без указания конкретных видов амнистирования существовать не может.

Нельзя забывать и о том, что когда в стране часто принимаются акты об амнистии, это формирует в общественном сознании, особенно у потенциальных правонарушителей, чувство вседозволенности и безнаказанности за содеянное⁶⁴.

Таким образом, при решении вопроса о применении амнистии мы считаем, что не требуется жесткого индивидуального подхода к личности виновного и оценка совершенного им преступления. Амнистия носит объективный характер, и основывается на общественном значении инкриминированных деяний.

Содержание амнистии не следует ограничивать только сферой уголовного права. При создании института амнистии необходимо исходить из полноты гуманистической функции государства, того факта, что Конституция Российской Федерации не ограничивает амнистию какой-то конкретной сферой⁶⁵.

Кроме целей гуманизма проведение амнистии в общем порядке, акты об освобождении выполняют ряд практических функций, среди которых сокращение расходов на содержание заключенных, борьба с переполненностью мест лишения свободы, разрешение политических конфликтов и др.

Ещё один положительный момент амнистии состоит в том, что амнистия содержит элемент прощения лиц, совершивших преступления, и направлена на решение (оптимизацию) той или иной социальной проблемы

⁶⁴ Ушакова Е.В. Проблемы применения амнистии в рамках прав потерпевшего в уголовном судопроизводстве. Материалы ежегодной научно-практической конференции «Новое в науке и образовании». М., 2016. С. 217.

⁶⁵ Ушакова Е.В. Уголовно-правовой анализ некоторых квалифицирующих признаков похищения человека // Новое в науке и образовании: материалы ежегодной международной научной практической конференции. М., 2015. С. 215-223.

Исходя из выше сказанного, амнистия представляет собой акт реализации уголовной политики государства, объявляемый уполномоченным (высшим) его органом, представляющий широкий спектр правовых последствий. Амнистия содержит элемент прощения лиц, совершивших преступления, и направлена на решение (оптимизацию) той или иной социальной проблемы.

JUS PUBLICUM:

Иглин А.В.

ПРОБЛЕМЫ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РФ 2020 ГОДА

Принятая 12 декабря 1993 года всенародным голосованием Конституция РФ⁶⁶, вступила в силу 25 декабря 1993 года и с тех пор считалась основным законом страны. Точечные изменения ее текста и даже результаты реформ (упразднение Высшего Арбитражного Суда) существенного влияния на ее сущность не оказывали, хотя неоднократно вызывали дискуссии. Более того, Президент РФ подчеркивал, что Конституция «надежно защищена от необоснованных вторжений, продиктованных сиюминутной политической конъюнктурой»⁶⁷. Представляется, стабильность конституции означает и стабильность конституционного строя, поэтому стремление главы государства гарантировать такое положение естественно.

Тем не менее, юридически корректным считается «гибкость» конституции, т.е. возможность изменения ее положений в связи с модернизацией правовой системы. Механизм изменения при этом должен основываться на законодательных актах. Что и произошло в 2020 году в связи с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (Закон о поправке)⁶⁸. Этот акт включает 3 статьи, первая из которых предусматривает изменения статей 67-72, 75, 77-83, 92-93, 95, 97-98, 100, 102-104, 107-115, 117-119, 125-126, 128-129, 131, 133 Конституции РФ. Причем обращает внимание пожизненное нахождение в парламенте семи сенаторов, а к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента РФ, не применяется ограничение числа

⁶⁶ <http://www.constitution.ru/>

⁶⁷ <https://ria.ru/20141208/1037184923.html>

⁶⁸ См. подробнее: "Российская газета", № 55, 16.03.2020.

сроков пребывания в этой должности, изначально установленных Конституцией РФ. Вторая статья закрепляет процедуру Общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ, предусмотренных статьей 1, под патронажем Центральной избирательной комиссией РФ (ЦИК). При этом по сути впервые для подготовки и проведения общероссийского голосования могут быть использованы федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», иные государственные информационные системы, многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, а также дистанционное электронное голосование (при наличии условий для его проведения). ЦИК определяет результаты общероссийского голосования не позднее чем через пять дней после дня его проведения; официальное опубликование результатов общероссийского голосования осуществляется ЦИК в течение трех дней со дня принятия решения о результатах общероссийского голосования. Наконец третья статья содержит технические нормы о вступлении Закона о поправке в силу и процедуре направления Президентом РФ в Конституционный Суд РФ запроса о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона о поправке, а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 Закона о поправке. Изменения в Конституцию РФ, предусмотренные статьей 1 Закона о поправке, считаются одобренными, если за них проголосовало более половины граждан РФ, принявших участие в общероссийском голосовании. После одобрения в ходе общероссийского голосования указанных изменений в Конституцию РФ Президент РФ издает указ об официальном опубликовании Конституции РФ с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу. Официальное опубликование Конституции РФ с внесенными в нее поправками осуществляется незамедлительно после официального опубликования результатов общероссийского голосования.

Следовательно, легальное толкование Закона о поправке – в компетенции Конституционного Суда РФ в соответствии с вышеуказанной процедурой. И действительно, основное полномочие Конституционного Суда – конституционный контроль. Еще основоположник континентальной модели конституционно-судебного нормоконтроля Г. Кельзен отмечал: «Конституция, которая не наделяет конституционный суд правом отменять неконституционные нормы, – это свет, который не сияет»⁶⁹. Относительно российской действительности в ст. 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁷⁰ данный институт рассматривается как «судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства». Деятельность Конституционного Суда ограничена решением исключительно вопросов права. Логичной и правильной представляется позиция С.Э. Несмеяновой, полагающей, что «... нормативно-правовые акты, правовые споры, являющиеся объектом проверки со стороны органа конституционного правосудия, нередко имеют политико-правовое значение и содержание. Но суд, принимая соответствующий акт к проверке или спор к разрешению, оценивает и решает только правовую сторону вопроса. В этом состоит особенность конституционного правосудия»⁷¹.

Практика деятельности Конституционного Суда РФ свидетельствует о том, что Конституционный Суд РФ «должен не только применять Конституцию и право, но и «находить» право. Речь, по существу, идет о судебном нормотворчестве»⁷².

⁶⁹Kelsen H. Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL). 1929. H. 5. S. 30-84, 56.

⁷⁰ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447.

⁷¹ Несмеянова С.Э. Политическая функция в деятельности органов конституционного судебного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 60-64.

⁷²Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 2015. С. 510

Гармонизирующий потенциал Конституционного Суда РФ выше, чем у других органов в системе разделения властей, в силу его относительной нейтральности по отношению к деятельности других ветвей публичной власти – законодательной и исполнительной. Признание за Конституционным Судом РФ гармонизирующей функции в качестве основной позволяет рассматривать его деятельность в более широком плане, нежели только исключительно как судебную. Суду свойственно опираться не только на букву закона (Конституции), но и на ее «дух», принципы, которые позволяют в процессе рассмотрения конкретных споров руководствоваться важнейшими ценностями, закрепленными Конституцией, и особенно правами и свободами человека, по отношению к которым все другие ценности инструментальны⁷³.

Тем интереснее посмотреть на Заключение Конституционного Суда РФ относительно Закона о поправках от 16.03.2020 г⁷⁴. Дача этого Заключения являлась для Конституционного Суда РФ обязательной, вопрос рассматривался по существу, не прибегая к процедурам предварительного изучения обращения судьей Конституционного Суда РФ, назначения судьи-докладчика, проведения слушания по делу и провозглашения решения.

По существу изменяемых/дополняемых статей главы 3 Конституции наиболее интересная следующая позиция Конституционного Суда РФ:

1) В главе 3 «Федеративное устройство» конституционный текст дополняется положениями о запрете на отчуждение части территории Российской Федерации и о недопустимости призывов к таким действиям, об исторически сложившемся государственном единстве Российской Федерации, о почитании памяти защитников Отечества и защите исторической правды, о признании детей важнейшим приоритетом государственной политики России и создании государством условий, способствующих всестороннему

⁷³ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 631.

⁷⁴ <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>

духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, об обеспечении приоритета семейного воспитания и принятии государством на себя обязанностей родителей в отношении детей, оставшихся без попечения, о государственном языке Российской Федерации – русском языке как языке государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации, и о признании культуры уникальным наследием многонационального народа России, о защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации, о поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, о принятии Российской Федерацией мер по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства.

Включение данных положений в текст Конституции Российской Федерации не может рассматриваться как несовместимое с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, в частности ее статей 1, 13, 14, 28 и 29, поскольку, будучи призванными отразить содержательную направленность и конституционно-правовые условия деятельности органов государственной власти Российской Федерации и в значительной степени – субъектов Российской Федерации, предлагаемые нормы носят неполитический, надпартийный и внеконфессиональный характер и не могут расцениваться, толковаться и применяться как устанавливающие государственную или обязательную идеологию, изменяющие принципы плюралистической демократии и светского характера Российского государства, вводящие какие-либо недопустимые с точки зрения глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации ограничения прав и свобод человека и гражданина и вмешательство в них.

2) Законом о поправке в Конституцию Российской Федерации (статья 67, часть 1) вносится положение о том, что Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации. Статус Российской Федерации как правопреемника (правопродолжателя) Союза ССР составляет неотъемлемую характеристику (основание) ее суверенитета во внутригосударственных и международных делах и ни фактически, ни юридически не может быть поставлен под сомнение. Данная норма о правопреемстве – имея в виду, что именно Конституция Российской Федерации как Основной Закон выступает высшей универсальной формой легитимации Российской Федерации, закрепляет ее конституционную идентичность во внутригосударственном и международном пространстве, – конституционно оправданна и согласуется с основами конституционного строя России в качестве их конкретизации. Предлагаемое установление в статье 67 (часть 21) Конституции Российской Федерации запрета не только действий (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленных на отчуждение части территории Российской Федерации, но и призывов к таким действиям, являясь ограничением свободы слова, тем не менее согласуется с конституционно значимыми целями такого рода ограничений, в качестве критерия конституционной приемлемости которых необходимо рассматривать не только положения статьи 29 (часть 2) Конституции Российской Федерации, но и положения ее статьи 13 (часть 5), запрещающей создание и деятельность общественных объединений, чьи цели и действия направлены, в частности, на нарушение целостности Российской Федерации. При этом даже безотносительно к данным положениям в силу статьи 4 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой

Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, закрепление такого рода ограничений является допустимым.

3) Включение в текст Конституции Российской Федерации указания на веру в Бога, переданную народу России предками (статья 671, часть 2), не означает отказа от светского характера Российского государства, провозглашенного в ее статье 14, и от свободы совести, гарантируемой ее статьей 28, поскольку по своей формулировке не сопряжено с конфессиональной принадлежностью, не объявляет наличие тех или иных религиозных убеждений обязательным в Российской Федерации, не ставит вопреки статье 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации граждан России в неравное положение в зависимости от наличия такой веры и ее конкретной направленности и призвано лишь подчеркнуть необходимость учета при осуществлении государственной политики той исторически значимой социально-культурной роли, которую религиозная составляющая сыграла в становлении и развитии российской государственности.

4) Положение о русском языке как языке государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации (статья 68, часть 1, Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции), основано на объективном признании роли русского народа в образовании российской государственности, продолжателем которой является Российская Федерация. Оно не умаляет достоинства других народов, не может рассматриваться как несовместимое с положениями Конституции Российской Федерации о многонациональном народе Российской Федерации (статья 3, часть 1), о равенстве прав и свобод человека и гражданина вне зависимости от национальности (статья 19, часть 2), о равноправии и самоопределении народов (преамбула).

5) Глава 3 Конституции Российской Федерации дополняется также положениями о возможности создания в соответствии с федеральным законом на территории Российской Федерации федеральных территорий и установления федеральным законом организации публичной власти на таких

территориях (статья 67, часть 1), о возможности определения федеральным конституционным законом иного города (городов) – помимо Москвы – в качестве места постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти (статья 70, часть 2). Кроме того, дополнен и уточнен перечень предметов ведения Российской Федерации (статья 71, пункты «г», «е», «и», «м», «р», «т») и перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «д», «е», «ж», «ж1» части 1). Положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться как противоречащее статье 5 (часть 1) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории – статья 67, часть 1, Конституции Российской Федерации), а равно другим положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, которые подлежат неукоснительному соблюдению федеральным законодателем при реализации указанной возможности. Не может быть поставлено под сомнение с точки зрения основ конституционного строя и положение о возможности определения иного города, а не столицы России в качестве места постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти, тем более что такая практика конституционного правоприменения уже была реализована применительно к Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации. Дополнение и уточнение перечней предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов также не могут рассматриваться как несовместимые с положениями главы 1 Конституции Российской Федерации о федеративном устройстве, имея в виду, что такие изменения не расходятся с принципом федерализма и проистекающими из него критериями

разграничения предметов ведения, нашедших свое отражение в статьях 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации.

б) Глава 3 Конституции Российской Федерации дополняется и рядом положений, которые на конституционном уровне закрепляют, что минимальный размер оплаты труда гарантируется государством не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации. Формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений, и поддерживается ее эффективное функционирование, осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом. В соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат (статья 75, части 5, 6 и 7). Гарантированность индексации пенсий, пособий и иных социальных выплат согласуется с неоднократно выраженными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, который неизменно подчеркивал, что индексация представляет собой основную антиинфляционную меру, направленную на защиту социальных выплат от обесценивания в связи с повышением уровня цен, а предоставление социальных выплат предполагает установление механизма их индексации (Постановление от 19 июня 2002 года № 11-П, определения от 4 октября 2005 года № 364-О, от 2 апреля 2009 года № 476-О-П и др.). Закрепление на конституционном уровне не только права на социальное обеспечение, но и инструментов его антиинфляционной защиты способствует реализации задач социального государства, провозглашенных статьей 7 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, данные изменения, закрепляющие (уточняющие) конституционные правомочия и функции государства, по своему содержанию представляют собой дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод, предусмотренных главой 2 Конституции Российской

Федерации, корреспондируют вытекающим из нее принципам справедливости, юридического равенства и социального государства (статьи 7 и 19), а потому не могут расцениваться как несовместимые с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации.

Статьей 1 Закона о поправке предусмотрен комплекс изменений и в главы 4–7 Конституции Российской Федерации, касающихся организации, функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти – Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, судов.

Например, наиболее резонансное решение о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства с республиканской формой правления одним лицом (в том числе в качестве переходных положений), по мнению Конституционного Суда РФ всегда является, по существу, вопросом выбора баланса между различными конституционными ценностями. С одной стороны, конституционная характеристика демократического правового государства предполагает, хотя и не предопределяет, установление в этом аспекте достаточно жестких ограничений. С другой стороны, конституционный принцип народовластия подразумевает возможность реализации народом права избрать на свободных выборах то лицо, которое он посчитает наиболее достойным должности главы государства, притом что его определение в рамках электоральной конкуренции всегда остается за избирателями, а наличие у лица статуса действующего главы государства отнюдь не предрешает победы на выборах, поскольку другие кандидаты могут ограничиваться обнародованием своих программ и критикой действующего главы государства, а последний объективно связан необходимостью предъявить результаты своей деятельности за прошедший период. На фоне этого базового баланса конституционный законодатель может учитывать и конкретно-исторические факторы принятия соответствующего решения, в том

числе степень угроз для государства и общества, состояние политической и экономической систем и т.п.

Наконец, глава 8 Конституции. Законом о поправке предусматриваются изменения в конституционное регулирование организации и функционирования местного самоуправления, основанные на идее единства системы публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления. Так, предлагается указать в статье 132 (часть 3) Конституции Российской Федерации, что органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, вместе с тем имплицитно следует из конституционных положений о соединении многонационального народа Российской Федерации общей судьбой на своей земле, сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России (преамбула), о Российской Федерации – России как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления (статья 1), о единственном источнике власти – многонациональном народе Российской Федерации, являющемся носителем суверенитета, который распространяется на всю территорию России, и осуществляющем свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1 и 2; статья 4, часть 1), во взаимосвязи с указанием на установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт «н» части 1). Категория «единая система публичной власти» производна, таким образом, от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение)

многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (статьи 5, 10, 11 и 12). Следовательно, органы местного самоуправления, которые согласно статье 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее статьях 10 и 11, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации), что является конституционно-правовым нонсенсом.

В своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), что во всяком случае предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно – выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду

объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 130, часть 1) не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участием органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории – как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 года № 33-П).

Таким образом, под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации).

Далее в статью 131 (части 1, 11 и 3) Конституции Российской Федерации предлагается включить положения о том, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых

устанавливаются федеральным законом, органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, и федеральным же законом могут устанавливаться особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях. Приведенные положения не могут рассматриваться как несовместимые с требованиями статьи 12 Конституции Российской Федерации, поскольку не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий, притом что главы 1 и 2 Конституции Российской Федерации не определяют конкретных форм и порядка осуществления местного самоуправления, в том числе не исключают особенностей осуществления публичной власти на отдельных территориях.

Не усматривается несоответствия главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, в том числе ее статье 12, и в указании на муниципальные образования как территориальную основу местного самоуправления, а также в отсылках по вопросам, касающимся организации местного самоуправления, к федеральному закону.

В статью 132 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации предлагается включить положения, относящиеся к компетенции органов местного самоуправления обеспечение в соответствии с федеральным законом в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи и предусматривающие возможность наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не только федеральным законом, но и законом субъекта Российской Федерации при

условии передачи необходимых материальных и финансовых средств и при подконтрольности государству реализации переданных полномочий. Осуществление охраны общественного порядка исключается из закрепленной этой статьей компетенции органов местного самоуправления, а вместо установления этими органами местных налогов и сборов предусматривается их введение. Эти изменения также не могут расцениваться как не соответствующие главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, не противоречат конституционной природе местного самоуправления и вытекающим из нее принципам его взаимодействия с другими уровнями публичной власти.

Предлагаемое изменение в статью 133 Конституции Российской Федерации, предусматривающее, что местному самоуправлению гарантируется (в отличие от действующей ее редакции, гарантирующей компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти) компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, направлено на уточнение гарантий местного самоуправления и соответствует главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации.

В итоге Заключения Конституционного Суда установлено, что:

- 1) порядок вступления в силу статьи 1 Закона о поправке соответствует Конституции РФ;
- 2) не вступившие в силу положения Закона о поправке соответствуют положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации.

Заключение окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его официального опубликования, действует

непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Таким образом, Конституционный Суд РФ поддержал Закон о поправке и ориентирует связать легитимность всех изменений с итогами общероссийского голосования 1 июля 2020 года. Представляется, комментируемая модернизация Конституции РФ еще будет предметом широкой общественной и научной дискуссии.

Солодовникова А.В.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

Одной из важнейших современных российских проблем в сфере охраны окружающей природной среды является вопрос обращения с бытовыми и производственными отходами. Это вызвано в первую очередь все возрастающим объемом такого рода отходов. Осуществленные в 2019 г. в этом направлении реформы вызвали оживленную дискуссию в обществе, а практическая реализация законодательства сталкивается с рядом проблем.

Исторические корни проблем обеспечения санитарного благополучия населения и борьбы с различного рода отходами уходят далеко в глубь веков. Еще в Древней Греции было введено правило, согласно которому бытовой мусор свозился как можно дальше за пределы городской черты. В эпоху же средневековья по многим свидетельствам Европа утопала в бытовых отходах, что крайне обостряло санитарную обстановку, особенно в крупных городах, и способствовало распространению инфекционных заболеваний. Однако эти проблемы в это время мало кого интересовали. И только промышленная революция, вызвавшая увеличение численности населения и объемов бытового и производственного мусора, поставила перед государством задачу по утилизации отходов. В XVII в. стали использовать простейший способ

такой утилизации мусора – вывоз его и захоронение за городской чертой. А уже во второй половине XIX столетия в Великобритании, США, Германии стали появляться первые мусоросжигательные предприятия.

Первым русским правителем, обратившим внимание на проблемы загрязнения городов бытовыми отходами стал Петр I. В 1699 г. по указу царя вводилось наказание за несоблюдение чистоты на московских улицах⁷⁵, а указы 1718⁷⁶ и 1719⁷⁷ гг., вводили ответственность в виде битья кнутом и ссылки в каторжные работы за санитарное состояние улиц и водоемов Санкт-Петербурга. Со временем нормативная и практическая база, регулирующие данную сферу расширялись. Наиболее эффективно система утилизации мусора была налажена в СССР во второй половине XX в., опыт которого был перенят даже европейскими государствами.

Однако к началу XXI столетия мы подошли с огромным багажом неразрешенных проблем в «мусорной» сфере. Усугубление экологической обстановки, проблемы функционирования свалок и мусорных полигонов, постоянный рост объемов мусорных отходов, а также отсутствие полноценной системы переработки вторичного сырья поставили перед российским законодателем конкретную задачу по разрешению всего этого комплекса проблем.

Ведущую роль в нормативном регулировании современного обращения с отходами производства и потребления играют два основных закона: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁷⁸ и Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»⁷⁹.

⁷⁵ ПСЗ. Собр. 1, т.1, № 1684.

⁷⁶ ПСЗ. Собр. 1, т.5, № 3210.

⁷⁷ ПСЗ. Собр. 1, т.5, № 3382.

⁷⁸ Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ, 14.01.2002, N 2, ст. 133.

⁷⁹ Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 07.04.2020) «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.06.2020) // Собрание законодательства РФ, N 26, 29.06.1998, ст. 3009.

Если первый акт определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, то именно второй акт заложил основы системного регулирования обращения с отходами – определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Главной целью политики государства в данной сфере стало проведение глобальной реформы системы обращения с отходами производства и потребления, направленной на снижение количества свалок и мусорных полигонов путем снижения количества поступаемых отходов, а также путем вовлечения в экономические отношения вторичного сырья, получаемого в результате обработки и утилизации отходов.

Основные направления реформирования первоначально были обозначены в «Комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации», утвержденной приказом Минприроды России от 14.08.2013 № 298. Следующим важным шагом стало начало реализации национального проекта «Экология», утвержденного президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16), целями реализации которого в срок до 2024 г. определены ликвидация выявленных в черте городов свалок, введение в эксплуатацию производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию опасных отходов, увеличение доли твердых

коммунальных отходов (далее ТКО), направленных на обработку или утилизацию в общем объеме образованных ТКО.

На пути достижения поставленных целей нацпроекта «Экология» уже реализованы и реализуются такие задачи, как введение в промышленную эксплуатацию ФГИС «Наша природа» на территории Российской Федерации в целях сбора и обработки обращений граждан, юридических лиц, содержащих сведения, указывающие на наличие нарушения законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования, завершена подготовка нормативно-правового обеспечения формирования комплексной системы обращения с ТКО, проведена инвентаризация мест размещения ТКО в субъектах Российской Федерации и анализ территориальных схем обращения с отходами на соответствие результатам инвентаризации, а также определены объемы ежегодного финансового обеспечения реализации национального проекта до 2024 г. включительно.

Одновременно с разработкой национального проекта «Экология» вносились изменения в действующую нормативную базу, в частности в ФЗ «Об отходах производства и потребления» и с 01.01.2019 г. стартовала «мусорная» реформа. Указанный закон содержит в себе легальные определения основных понятий и предусматривает переход к новой системе обращения с отходами потребления и производства, а вносимые в него поправки и изменения свидетельствуют о поиске законодателем оптимальных решений в регулировании обращения с отходами.

Согласно действующему законодательству обширный перечень полномочий в сфере обращения с ТКО находится в ведении региональных и местных властей. Так, субъекты Российской Федерации самостоятельно утверждают предельные тарифы, инвестиционные и производственные программы в области обращения с ТКО; утверждают порядок накопления ТКО (в том числе их отдельного накопления); регулируют деятельность региональных операторов, за исключением установления порядка проведения их конкурсного отбора. На муниципальные власти возложены полномочия по

созданию и содержанию мест (площадок) накопления ТКО и определению схемы их размещении, а также возможно их участие в организации деятельности по транспортированию ТКО.

Важным нововведением стало учреждение нового субъекта в системе обращения с ТКО – регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, в качестве которого выступает юридическое лицо, отобранное на конкурсной основе уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации на срок не более 10 лет, функциями которого являются сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение ТКО на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в соответствии с региональной программой и территориальной схемой обращения с ТКО. Законодательно предусмотрена возможность делегирования части полномочий региональных операторов на договорных началах иным операторам по обращению с ТКО – индивидуальным предпринимателям или юридическим лицам. Необходимо отметить, что деятельность региональных операторов подлежит обязательному лицензированию. Координирующую роль в их деятельности в целях формирования комплексной системы обращения с ТКО призван играть российский экологический оператор, выступающий в качестве публично-правовой компании, учреждаемой особым Указом Президента Российской Федерации.

Деятельность регионального оператора носит исключительно публичный характер, соответственно на него возлагается обязанность заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с собственником таких отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора. В силу публичности и особенностей данного рода отношений собственники ТКО не имеют возможности уклониться от оформления отношений с региональным оператором, и любые подобные попытки влекут применение мер административной ответственности в соответствии со ст. 8.2 КоАП в виде административного

штрафа – для граждан в размере от 1000 до 2000 рублей, для должностных лиц – от 10000 до 30000 рублей, для индивидуальных предпринимателей от 30000 до 50000 рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток, а для юридических лиц – от 100000 до 250000 рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Региональными властями устанавливаются предельные тарифы на осуществление деятельности региональных операторов, в которые включаются затраты на транспортирование ТКО, затраты на обработку и захоронение ТКО с учетом внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду, операционные затраты регионального оператора, а также налоги. При этом размер тарифов может отличаться даже внутри одного региона, поскольку разнятся в первую очередь транспортные расходы, составляющие значительную часть тарифа. Решающим фактором в вопросе ценообразования должен быть принцип, чем больше отходов ты производишь, тем выше стоимость услуг по обращению с ними.

Таким образом, ключевые моменты новой системы обращения с отходами производства и потребления заключаются в перераспределении полномочий органов власти различных уровней, введении в качестве основного действующего лица регионального оператора по обращению с ТКО, введении системы отдельного сбора различных видов бытовых и производственных отходов и общем усилении контроля со стороны государства.

Однако в практической плоскости реализации данной реформы мы сталкиваемся с рядом проблем. Во-первых, общее неприятие реформы со стороны граждан вызвано значительным ростом тарифов, в том числе изменением системы расчета тарифа согласно площади помещения, находящегося в собственности, а не количества проживающих в нем лиц. Во-вторых, отдельный сбор мусора у нас находится в зачаточном состоянии и наталкивается на отсутствие общей культуры и практики сортировки отходов

у населения, а также необходимой для этого в достаточном количестве и шаговой доступности инфраструктуры в виде отдельных контейнеров различного назначения. В-третьих, в ряде регионов возникли трудности с конкурсным отбором региональных операторов, что также не исключает коррупционную составляющую и возможный передел рынка. В-четвертых, существующих мусороперерабатывающих предприятий крайне недостаточно для решения проблем с ТКО, поэтому их количество должно быть увеличено, а возведение соответствовать самым современным технологиям в целях обеспечения безопасности для окружающей среды, о чем неоднократно заявлялось Президентом Российской Федерации.

При этом государственная политика в этом направлении нацелена на привлечение частных инвестиций и в целом новая система обращения с ТКО выстраивается как бизнес-модель. Однако для ускорения процессов реализации реформы вполне оправданным было бы привлечение в качестве основного инвестора и исполнителя реформы самого государства, обладающего для этого всеми ресурсами. А общество должно прийти к осознанному потреблению, базирующемуся на принципе предотвращения возникновения отходов.

Маркова Н.А., Правкина И.Н.

К ВОПРОСУ О НАЗНАЧЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ ЗА СОВЕРШЕНИЕ НЕСКОЛЬКИХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Исследование положений уголовного и административного законодательства, касающиеся порядка назначения наказаний за совершение нескольких деяний позволяет сделать вывод, что Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) не установлена возможность соединения наказаний при наличии факта неоднократности совершенных правонарушений и закреплена обязательность

привлечения к ответственности с учетом принципа правовой определенности и индивидуализации применительно к каждому совершенному противоправному деянию⁸⁰.

Статьей 4.4 КоАП РФ фактически установлена реальная и идеальная совокупность порядка назначения наказания.

Реальная совокупность заключается в совершении разными действиями (бездействиями) двух или более деяний, не за одно из которых лицо не подвергалось административному наказанию и окончательное наказание должно быть назначено за каждое совершенное деяние в отдельности.

Реальную совокупность правонарушений необходимо отграничивать от правонарушения со сложной юридической конструкцией состава.

Вместе с тем, для правоприменительной практики чрезвычайно значимой оказывается возможность однократного привлечения к административной ответственности хозяйствующего субъекта в случае нарушения им одной и той же нормы КоАП РФ, если данные нарушения были выявлены в результате одной проверки, одним и тем же контрольно-надзорным органом.

Так, по результатам проведенной проверки соблюдения требований трудового законодательства об охране труда по факту выявленных нарушений в отношении хозяйствующего субъекта было возбуждено 21 дело по ч. 3 ст. 5.27.1 КоАП РФ⁸¹. Судом в ходе рассмотрения жалобы на постановления органа государственного надзора по факту привлечения хозяйствующего субъекта к административной ответственности было установлено, что

⁸⁰ См., например: Маркова Н.А. Противоправное поведение в динамике общественного развития. Дисс. ...канд. юрид. наук. Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний. Владимир. 2012, Маркова Н.А. К вопросу о сроках давности привлечения к административному наказанию в виде дисквалификации // в сборнике: правовые и социально-экономические проблемы современной России: Теория и практика Сборник статей VII Международной научно-практической конференции. 2019. С.54-56, Правкин И.В. Патологии современного права // Вестник экономической безопасности. 2016. 2016. №3. С.263-266.

⁸¹ Решение Московского городского суда по делу № 7-9931/2017 от 18.08.2017. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 09.01.2020).

совершенное хозяйствующим субъектом нарушение требований трудового законодательства составляет общность события и состава, поскольку относится к допуску и осуществлению трудовых функций работников, не прошедших обязательную установленную законом процедуру освидетельствования, но, то обстоятельство, что нарушения были обнаружены в результате одной проверки и в один и тот же период времени не может являться основанием для назначения самостоятельных наказаний. По результатам исследования указанной ситуации решением суда постановления органа государственного надзора были изменены, хозяйствующий субъект был привлечен к ответственности с вынесением одного постановления и назначением одного наказания в пределах санкции ч. 3 ст. 5.27.1 КоАП РФ.

Теория административного права традиционно разграничивает такие категории, как «повторность административного правонарушения», «продолжаемое административное правонарушение» и «длящееся правонарушение».

Повторность административного правонарушения выражается в совершении двух или более правонарушений тождественных по своей тяжести, образующих квалифицированный состав, за совершение которого, устанавливается повышенная ответственность.

Продолжаемое правонарушение состоит из нескольких сходных по сущности поступков, образуемых в совокупности единое деяние.

Длящееся правонарушение характеризуется продолжительным невыполнением установленных законодательством обязанностей, влекущих административную ответственность.

В отличие от совокупности правонарушений, когда лицо совершает несколько административных правонарушений, продолжаемые, длящиеся и повторные правонарушения являются сложными по юридической конструкции состава, но всегда единичными.

Приведем пример, демонстрирующий отличие реальной совокупности правонарушений и длящегося правонарушения. Хозяйствующим субъектом

было совершено 25 правонарушений, выразившихся в перевозке пассажиров с нарушением лицензионных требований в разные дни и наложен штраф за каждое деяние. Судом указано, что совершенное правонарушение представляет собой длительное непрекращающееся невыполнение обязанностей и является длящимся⁸².

В свою очередь при идеальной совокупности хозяйствующим субъектом совершается одно действие (бездействие), которое содержит признаки состава правонарушения, ответственность за которое предусматривается несколькими статьями КоАП РФ. Так же, следует учитывать, что в случае если дело будет рассмотрено одним и тем же должностным лицом, то наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение более строгого наказания.

Так, по результатам проведения проверки в отношении хозяйствующего субъекта выявлены нарушения требований пожарной безопасности, предусмотренных ч.ч. 1, 3, 4 ст. 20.4 КоАП РФ. Судом установлено, что в нарушение правил ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ решение вопроса о привлечении хозяйствующего субъекта к административной ответственности за совершение указанных административно наказуемых деяний вынесено одним и тем же должностным лицом, то постановления подлежат изменению путем вынесения только одного постановления по ч. 4 ст. 20.4 КоАП РФ, содержащей наиболее строгое наказание.

В силу данной нормы при совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) настоящего Кодекса и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания.

⁸² Постановление Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 08.07.2008 № 1097/08. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 09.01.2020).

Таким образом, в случае, если установлено, что нарушения однотипны, то есть совершены в рамках одного административного правонарушения, эти нарушения могут быть объединены в одно и наказание может быть вынесено по самому тяжкому нарушению.

Так, например, как следует из материалов дела, в рамках проведенной проверки в отношении хозяйствующего субъекта, которое ранее было привлечено к административной ответственности за аналогичные административные правонарушения выявлен ряд нарушений трудового законодательства, ответственность за которые предусмотрена разными ч. ч. 3,4 ст. 5.27.1 КоАП РФ. Вместе с тем, соответствующие нарушения допущены в результате не одного действия (бездействия), а нескольких самостоятельных действий (бездействия). В связи с чем, положения ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ в данном случае неприменимы.⁸³ Так, в результате проверки, проведенной контрольно-надзорным органом в действиях юридического лица выявлены нарушения требований законодательства в области предпринимательской деятельности и вынесены постановления ст. 14.5 и ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ. Суд первой инстанции в нарушение требований ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ, в результате рассмотрения указанных постановлений не проверил, одним и тем же органом, должностным лицом рассматривались дела и не оценивал то обстоятельство, что рассмотрение дел производилось в разное время, следовательно, не проверено, имелась ли возможность назначения хозяйствующему субъекту наказания в пределах только одной санкции, исходя из того, что на дату установления факта совершения нового правонарушения общество уже ранее было привлечено к административной ответственности по части 3 статьи 14.16 КоАП РФ. При таких обстоятельствах, судом вышестоящей инстанции постановление о назначении административного наказания по делу об

⁸³ Решение Свердловского областного суда от 21.07.2017 по делу N 71-325/2017 URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 09.01.2020).

административном правонарушении на основании статьи 14.5 КоАП РФ признано незаконным и отменено в части взыскания штрафа⁸⁴.

Анализируя судебную практику, можно сделать вывод, что вопрос о применении наказания в пределах санкции ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ довольно сложный. Если судьи сочтут, что не выполнены различные требования даже одного законодательства, то они применяют нормы ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ, а именно – при совершении лицом двух и более административных правонарушений наказание назначается за каждое совершенное правонарушение. Так, судом нарушения требований трудового законодательства одним и тем же хозяйствующим субъектом признаны разными принято решение, что назначение одного самого строгого наказания в пределах санкции ч. 4 ст. 20.4 КоАП РФ неправомерно.

Так, по факту происшедшего несчастного случая на производстве с работником хозяйствующего субъекта ввиду допущенных нарушений требований охраны труда, в отношении юридического лица по итогам расследования вынесено постановление по ч. 1 ст. 5.27.1 КоАП РФ, также работодатель не провел специальную оценку условий труда, что было квалифицировано как нарушение ч. 2 ст. 5.27.1 КоАП РФ, установлены и иные нарушения требований трудового законодательства, ответственность за которые предусмотрена ч. 3 ст. 5.27.1 КоАП РФ. Решением Верховного суда с учетом исследования обстоятельств дела установлено, что в данном случае имеет место единый характер бездействия хозяйствующего субъекта, выразившегося в совершении трех различных административно наказуемых деяний⁸⁵.

Таким образом, анализ правоприменительной практики по назначению административного наказания за совершение нескольких правонарушений

⁸⁴ Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа NA74-4122/2006-Ф02-2195/2007 от 26 апреля 2007 г. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 09.01.2020).

⁸⁵ Апелляционное определение Верховный суд Республики Бурятия Решением от 17.03.2016 № 2162/2016. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 09.01.2020).

свидетельствует об отсутствии однозначно сформированной позиции по вопросу разграничения совокупности правонарушений от отдельных (единичных) правонарушений, совершенных хозяйствующими субъектами, в том числе длящихся, продолжаемых и правонарушений, совершенных повторно.

Вместе с тем, решение данного вопроса представляется крайне значимым и указывает на необходимость внесения соответствующих изменений в КоАП РФ в целях исключения различного толкования норм.

Иглин А.В., Иглин В.В.

ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ТРУДОВЫЕ СПОРЫ КАК ОБЪЕКТ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА

Количество индивидуальных трудовых споров, возникающих из-за ежедневных жалоб или недовольства работников, растет во всем мире⁸⁶. Причины этого явления сложны и различны в разных странах и регионах. Выход индивидуальных трудовых споров на первый план, в сравнении с коллективными спорами, может объясняться, в общих чертах, расширенным диапазоном защиты индивидуальных прав, снижением численности профсоюзов и / или сферы действия коллективных переговоров, более высокими рисками увольнения и безработицы⁸⁷, снижением качества и безопасности работы из-за более широкого использования различных договорных соглашений о найме и других формах работы, и возросшим

⁸⁶Social dialogue: Recurrent discussion under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report VI, International Labour Conference, 102nd Session, Geneva: ILO, 2013. vi, 99 p. // Режим доступа: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_205955.pdf

⁸⁷ World Employment and Social Outlook: Trends 2018 International Labour Office – Geneva: ILO, 2018. vi, 82 p. // Режим доступа: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_615594.pdf

неравенством в результате сегментирования рынков труда⁸⁸. Эта большая сложность и разнообразие индивидуальных споров находят отражение в эволюции процессов и механизмов их предотвращения и разрешения. Увеличение количества и разнообразия индивидуальных споров породило широкий круг проблем. К ним относятся проблемы, связанные с затратами; чрезмерной нагрузкой и задержками в рассмотрении дел; отсутствием независимости и беспристрастности; сложными и формальными процедурами; фрагментацией (раздробленностью) органов рассмотрения споров; ограниченным доступом к правосудию; неэффективными средствами правовой защиты; и сокращением возможностей для добровольной профилактики и урегулирования посредством социального диалога. Страны ответили пересмотром сложившейся практики и реформами. В некоторых юрисдикциях созданы новые институты по разрешению споров. Другие перестроили существующие институты или изменили процедурные правила.

Были введены новые методы, такие как разрешение споров по телефону и службы «одного окна» или «одного контакта»⁸⁹. Поощряются внутренние процедуры разрешения споров на рабочем месте. Повышенное

⁸⁸ Сегментация рынка труда - наблюдаемое во всем мире в последние годы разделение рынка труда на отдельные субрынки или сегменты, отличающиеся различными характеристиками и поведенческими правилами. Сегментация может возникать из-за особенностей институтов рынка труда, таких как регулирующие договорные соглашения (сегментация по постоянному / временному характеру трудовых договоров), из-за отсутствия правоприменения (сегментация по формальному / неформальному признаку), а также на основе социальных категорий работников (таких как рабочие-мигранты и немигранты). По данной тематике имеется обобщающее правовое исследование: Deakin, Simon. Addressing labour market segmentation: The role of labour law / Simon Deakin; International Labour Office, Governance and Tripartism Department. – Geneva: ILO, 2013. vi, 20 p. // International Labour Organization [сайт]. - Режим доступа: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_223702.pdf; и ряд страновых исследований по сегментации рынка труда, доступных по адресу: <http://www.ilo.ch/global/topics/employment-security/%20labour-market-segmentation/lang--en/index.htm>

⁸⁹ Например, в Японии в местной администрации труда созданы универсальные консультационные пункты для предоставления информационных и консультационных услуг по индивидуальным трудовым спорам (более подробную информацию см. ниже в подразделе этого параграфа «Информация, консультации и консультационные услуги через административные департаменты и агентства») (прим. авторов).

внимание уделяется наращиванию потенциала и подготовке специалистов-практиков в области разрешения споров. Наконец, агентства по управлению трудом разработали более широкий спектр профилактических мер⁹⁰.

На уровне отдельных стран имеется значительная информация о законах и системах урегулирования индивидуальных трудовых споров, хотя в целом она носит описательный характер: существует нехватка информации о том, что способствует улучшению разрешения споров, о том, что хорошо работает в особых ситуациях, об учреждениях и службах по рассмотрению споров. Сравнительная информация также недостаточна и страдает от аналогичных ограничений. Таким образом, есть смысл в углубленной и детальной сравнительной оценке операций и процедур, механизмов и процессов разрешения индивидуальных споров, в том числе того, как они развивались в ответ на рост и изменение количества и характера индивидуальных споров.

Сравнительная практика показывает, что способы разрешения конфликтов и споров очень разнообразны, отражая ряд исторических, социально-экономических, политических и правовых контекстов, а также различные состояния производственных отношений. Сравнительные исследования особенно ценны, учитывая, что международные трудовые стандарты не всегда дают указания о том, как реагировать на изменения и проблемы, изложенные выше. Рекомендация Международной организации труда (МОТ) о добровольном примирении и арбитраже 1951 года (№ 92)⁹¹ и Рекомендация о рассмотрении жалоб 1967 года (№ 130)⁹² в разной степени

⁹⁰ Social dialogue: Recurrent discussion under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report VI, International Labour Conference, 102nd Session, Geneva: ILO, 2013. vi, 99 p.

⁹¹ R092 - Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951 (No. 92) // Информационная система по международным стандартам труда «Normlex»: портал. - Режим доступа: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R092

⁹² R130 - Examination of Grievances Recommendation, 1967 (No. 130) // Информационная система по международным стандартам труда «Normlex»: портал. - Режим доступа:

затрагивают некоторые аспекты разрешения трудовых споров. Но ни один инструмент МОТ не предоставляет широких и всеобъемлющих руководящих принципов для эффективных систем разрешения трудовых споров. Это особенно касается индивидуальных трудовых споров, которые рассматриваются в гораздо меньшей степени, чем механизмы коллективного разрешения споров в документах МОТ, надзорных органов МОТ и Международной конференции труда (International Labour Conference, ILC). Таким образом, пробелы в международной системе стандартов труда делают актуальной сравнительную информацию о механизмах и процедурах предотвращения и разрешения индивидуальных трудовых споров во всем мире, с тем чтобы определить руководящие принципы для эффективного разрешения споров.

Рамки рассмотрения и оценки отдельных систем урегулирования индивидуальных трудовых споров, используемые в настоящем параграфе, включают изучение процедур и условий функционирования правовых механизмов рассмотрения споров; выявление связей между ними; и рассмотрение их отношений с инспекцией труда и другими административными органами.

Терминология, используемая для определения понятия “индивидуальные трудовые споры”, существенно различается в рассматриваемых странах. Особенно поразительно большое разнообразие в использовании терминов "примирение" и "медиация" (посредничество): они не всегда юридически определены и даже не всегда отличаются друг от друга. Даже в тех случаях, когда эти термины определены юридически, толкования и практика различаются; и независимо от того, определены они юридически или нет, эти процессы могут также отражать различные конкретные практики в разных юрисдикциях⁹³.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R130

⁹³ Например, во Франции нет юридического различия, но на практике судебная медиация является более гибкой и неформальной, чем примирение через трудовые трибуналы,

В данной главе сделана попытка сравнительного исследования систем рассмотрения индивидуальных трудовых споров девяти развитых стран. Это Германия, Швеция, Франция, Испания, Великобритания, США, Канада, Австралия и Япония. Из перечисленных стран, пять государств являются членами Европейского союза (ЕС) - Франция, Германия, Испания, Швеция и Великобритания. Их правовые и институциональные основы отражают законодательство ЕС.

Выбор стран учитывал разнообразие систем разрешения споров в общем праве англо-саксонских стран, гражданском праве стран континентальной Европы и в смешанных юрисдикциях. Он также представляет собой целый ряд контекстов производственных отношений, включая разнообразие степени влияния механизмов «коллективного голоса»⁹⁴. В каждой из отобранных стран в разной степени были проведены реформы в ответ на изменения в характере индивидуальных трудовых споров.

В параграфе делается попытка дать сравнительный обзор общих характеристик архитектуры и процедур рассмотрения индивидуальных трудовых споров, используемых в различных национальных контекстах. Особое внимание уделяется критериям, часто используемым для измерения эффективности и справедливости системы рассмотрения споров, таким как скорость, стоимость и доступ к правосудию. Доступ к правосудию

поскольку она допускает различные формы встреч и/или участия юристов. В Германии медиация определяется законом как конфиденциальная и структурированная процедура, в ходе которой стороны добровольно и автономно пытаются достичь мирного разрешения своего спора при поддержке одного или нескольких медиаторов (посредников). В Японии медиаторы играют более активную роль в предложении планов разрешения конфликтов, которые стороны свободны или принять или отклонить, а примирители помогают сторонам в поиске консенсуса. В Испании это различие неясно, и мнения по нему разделились (прим. авторов).

⁹⁴ «Коллективный голос» - термин, используемый в экономике труда США и в западной трудо-правовой литературе для обозначения коллективной среды (профсоюз, производственный совет), которая выражает интересы работников и жалобы в адрес руководства. Авторами понятийного концепта «голос» стал экономист и социолог Альберт Отто Хиршман, а термин «коллективный голос» в научный оборот ввели экономисты Ричард Фримэн (Richard Barry Freeman) и Джеймс Медофф (James Lawrence Medoff) в статье «The Two Faces of Unionism» (1979 г.). Прим. авторов.

предполагает не только доступ к службам или механизмам разрешения споров, но и доступ к широкому кругу других элементов, которые могут обеспечить такой доступ. К ним относятся бесплатные и оперативные услуги по предотвращению и урегулированию споров, помощь, информация, справедливость процесса и результатов урегулирования споров. Когда речь идет об индивидуальных трудовых спорах, доступ к правосудию может также зависеть от того, находится ли работник в трудовых отношениях; поэтому мы рассматриваем инновационные практики в решении этой проблемы.

Также рассматривается роль механизмов коллективного выражения мнения (т.н. «коллективного голоса») в разрешении индивидуальных споров: это могут быть профсоюзы или другие представители трудящихся или их органы, например производственные советы в Германии. Роль коллективных механизмов отражает принципы, изложенные в Рекомендациях МОТ № 92 и 130. Они предусматривают: (а) участие / представительство работников и работодателей на равных основаниях в качестве краеугольного камня совместного механизма для процедур добровольного примирения и рассмотрения жалоб; и (б) уделение особого внимания предотвращению споров, которое связано с нахождением добровольных решений и урегулированием споров, свободно принимаемых работником и работодателем. Рекомендация № 130 (пункт 17 (а)) также предусматривает «процедуры, предусмотренные коллективными соглашениями» и / или «добровольный арбитраж лицом или лицами, назначенными с согласия соответствующего работодателя и работника или их соответствующих организаций» в качестве возможных процедур окончательного урегулирования жалоб.

Методически целесообразно проводить сравнительное исследование систем рассмотрения индивидуальных трудовых споров по трём срезам: 1) дать оценку двусторонних и односторонних процедур, установленных с участием или без участия профсоюзов или представителей трудящихся; 2) рассмотреть роль административных департаментов и агентств в поддержке

функционирования систем разрешения споров, уделив особое внимание службам разрешения споров, а также роли инспекций труда; 3) оценить роль судебных и квазисудебных механизмов, в том, как они взаимодействуют друг с другом и с внесудебными механизмами. Здесь же рассмотреть вопросы обеспечения исполнения и соблюдения решений по разрешению споров. Приводимый ниже перечень видов практики рассмотрения индивидуальных трудовых споров носит выборочный характер и никоим образом не является исчерпывающим.

Бипартийные и односторонние (внутрифирменные) процедуры рассмотрения трудовых споров

Негосударственные процедуры могут способствовать урегулированию индивидуальных трудовых споров на ранней и неофициальной основе, ограничивая необходимость обращения к формальным механизмам. Некоторые из них создаются совместно с участием работодателей, профсоюзов и / или представителей работников, в то время как другие иницируются работодателями, с привлечением или без привлечения профсоюзов. Двухсторонние процедуры могут производиться на основе полномочий, предоставляемых законами, коллективными и индивидуальными соглашениями. Их зона действия значительно варьируется в зависимости от особенностей производственных отношений. Двусторонние процедуры могут применяться на разных уровнях: на рабочем месте, на уровне компании, а также вне предприятия (например, на отраслевом уровне). Используются различные методы, включая ведение переговоров по жалобам, примирение / медиация и арбитраж (третейское разбирательство), с участием или без участия третьей стороны.

Внутренние процедуры, как правило, устанавливаются по инициативе работодателей. По мнению Синтии Эстлунд (Cynthia L. Estlund), профессора права Нью-Йоркского университета, работодатели, особенно крупные фирмы, установили внутрифирменные процедуры в ответ на усиливающееся внешнее давление со стороны многих заинтересованных сторон, включая

потребителей, средства массовой информации, рабочее движение и неправительственные организации, с целью не только смягчения и урегулирования конфликтов, но в то же время для создания или поддержания своей репутации⁹⁵. Работодатели также могут поддерживать установление односторонних процедур, когда это уменьшает их ответственность в судебном разбирательстве. Таким образом, компании стремятся к доминированию внутрикорпоративных правил над правами трудящихся. Некоторые процедуры устанавливаются путем привлечения работодателями сторонних арбитров и осуществляются за пределами предприятия; другие производятся на внутреннем уровне, например, в отделах кадров или представителями руководства. Существует мнение, что должным образом разработанный и согласованный внутрифирменный арбитраж может предложить более дешевый, более быстрый и более неформальный путь урегулирования, чем судебный процесс, который часто является длительным и сложным. Однако навязывание арбитражной оговорки в качестве условия найма на работу, ограничение выбора работниками механизма разрешения споров и исключение профсоюзов из механизмов разрешения споров, вызывают серьёзную обеспокоенность в отношении доступа трудящихся к правосудию.

Приведенные ниже примеры показывают, что бипартийные процедуры способствуют совместному участию в процессе разрешения спора и доверию к нему, чего трудно достичь с помощью односторонних процедур. Данные также свидетельствуют о том, что гарантирование участия трудящихся в разработке и эксплуатации системы, учёт их мнения, является ключевым принципом в обеспечении эффективности и справедливости автономных процедур. Такие процедуры, скорее всего, будут наиболее успешно функционировать в профсоюзном контексте или в тех случаях, когда другие механизмы разрешения споров имеют легальную возможность вмешаться в конфликты на рабочем месте.

⁹⁵ Estlund, Cynthia. *Regoverning the workplace: From self-regulation to co-regulation*. New Haven: Yale University Press. 2010, p. 16.

Бипартийные процедуры с участием профсоюзов и представителей работников

Во многих странах бипартийные (двусторонние) механизмы существуют в рамках требований законодательства и / или в контексте коллективных или других добровольных соглашений. Эти механизмы обычно связаны с профсоюзами и стали менее эффективными по мере сокращения численности профсоюзов. Для поддержки и оказания помощи тем, кто не имеет доступа к помощи профсоюзов, используются различные подходы: в некоторых странах это делается путем юридического и институционального расширения возможностей различных механизмов учета коллективного мнения работников (т.н. «коллективного голоса» трудящихся); в других - посредством инициатив на уровне местных сообществ, осуществляемых профсоюзами или другими частными субъектами.

Представительство работников на рабочем месте является общей институциональной особенностью производственных отношений в Европейском Союзе, хотя и разнообразной по форме и практике. Приведенные ниже примеры иллюстрируют, каким образом такие механизмы представительства - профсоюзы и/или другие представители или органы трудящихся (например, производственные советы) - по закону наделяются полномочиями по рассмотрению жалоб, а также какую роль они играют в эффективном и добровольном предотвращении и разрешении индивидуальных споров.

Во Франции компания с 11 или более сотрудниками должна иметь избранных представителей работников. Компания с 50 или более сотрудниками также должна иметь представителей профсоюзов, назначенных одним или несколькими отраслевыми профсоюзами. Эти механизмы представительства играют определенную роль в поощрении внутреннего урегулирования индивидуальных трудовых споров. Как отдельные работники, так и представители работников имеют право представлять жалобы работников непосредственно работодателю. Представители работников

имеют право вмешиваться в различные сферы этой процедуры рассмотрения жалоб. Однако французские правоведы Изабель Дугерейл (Isabelle Daugareilh), Аллисон Фиорентино (Allison Fiorentino), Жоэль Мерхантар (Joël Merkhantar) Сильван Никеж (Sylvain Niquege) и другие, утверждают, что в отсутствие представителей профсоюзов, права, предоставляемые представителям работников, часто малопонятны и плохо реализованы: большинство индивидуальных споров, которые рассматриваются в трудовых трибуналах (Conseil de prud'hommes), действительно передаются от небольших компаний, не имеющих учреждённых профсоюзных структур⁹⁶.

В Германии внутренние процедуры рассмотрения жалоб в частном секторе регулируются Конституционным законом о труде 1972 г. (Betriebsverfassungsgesetz, BetrVG)⁹⁷, который предусматривает, что работники имеют право подавать жалобы и участвовать в их рассмотрении на рабочем месте. Конституционный закон о труде устанавливает два различных способа рассмотрения жалоб. Во-первых, согласно параграфу 84 названного закона, сотрудник имеет право подать жалобу непосредственно в компетентные органы учреждения, если он находится в невыгодном положении со стороны работодателя или работников учреждения или считает, что с ним обращались несправедливо или иным образом ущемляли. Для этого работник может обратиться к члену производственного совета за помощью или посредничеством. Сотрудник также может уполномочить члена производственного совета действовать от его имени. Работодатель должен проинформировать работника о том, как будет рассматриваться жалоба, и, если она будет признана оправданной, удовлетворить эту жалобу. В качестве альтернативы, работник (в соответствии с параграфом 85 Конституционного

⁹⁶ Daugareilh Isabelle, Fiorentino Allison, Merkhantar Joël, Niquege Sylvain, Poirier Mireille, Sautereau Nicolas and Tournaux Sebastien. France // Resolving individual labour disputes: a comparative overview / edited by Minawa Ebisui, Sean Cooney, Colin Fenwick; International Labour Office. – Geneva: ILO, 2016. pp 105-106.

⁹⁷ Betriebsverfassungsgesetz // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: сайт. – Режим доступа: <https://www.gesetze-im-internet.de/betrvg/>

закона о труде) может подать жалобу в производственный совет (Betriebsrat). Производственный совет обязан выслушивать жалобы работников и, если он считает их обоснованными, должен принимать меры для их устранения работодателем. В случае возникновения разногласий между производственным советом и работодателем по вопросу о том, является ли жалоба обоснованной, производственный совет (а не работник) может передать этот вопрос в арбитражный (третейский) комитет (Einigungsstelle), состоящий из равного числа членов, назначенных соответственно работодателем и производственным советом, которые заседают с беспристрастным председателем, согласованным между сторонами. Решение арбитражного комитета заменяет соглашение между работодателем и производственным советом. Особенностью рассмотрения трудовых споров в арбитражном комитете является тот факт, что в интересах беспристрастного разрешения разногласий жалоба подвергается дополнительному рассмотрению третьей стороной – председателем комитета. Если арбитражный комитет решит, что жалоба является обоснованной, работодатель должен удовлетворить эту жалобу. Решение арбитражного (третейского) комитета принимает форму обязательного арбитража; однако оно не касается споров, связанных с юридическими правами (например, споры, связанные с дополнительными обязанностями, которые возникают в результате трудовых отношений), которые подпадают под юрисдикцию трудового суда. Это ограничение может быть объяснено требованием государственной политики (основанной на верховенстве закона) о том, что правовые споры между работодателем и работником должны рассматриваться государственными судами⁹⁸. Процедура рассмотрения жалоб в арбитражном (примирительном) комитете не является обязательным этапом до обращения в трудовой суд. Тем не менее, немецкий правовед Бернд Ваас (Bernd Waas),

⁹⁸ Dribbusch, Heiner. Germany: Individual disputes at the workplace – alternative disputes resolution [Электронный ресурс]// Eurofound : сайт. – Режим доступа: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2010/germany-individual-disputes-at-the-workplace-alternative-disputes-resolution>

считает, что эта процедура с участием производственных советов играет важную роль как в защите отдельных работников, так и в снижении нагрузки на трудовой суд⁹⁹. Согласно разделу 111(2) немецкого Закона о трудовых судах 1953 г. (Arbeitsgerichtsgesetz, ArbGG)¹⁰⁰, арбитраж (третейский суд) может также использоваться для разрешения споров, возникающих в связи с ученичеством, путем создания объединённых арбитражных (третейских) комитетов с равным числом представителей работодателей и работников. Этот арбитражный (третейский) процесс является обязательным этапом перед обращением в трудовой суд. Требование передать спор в арбитражный комитет до начала судебного разбирательства возникает, прежде всего, из уважения особых доверительных отношений между учеником и работодателем. Цель этого положения состоит в том, чтобы избежать ситуации, когда стороны договора об ученичестве оказываются в суде в качестве противоборствующих сторон. Однако в связи с этим возникает вопрос о том, существует ли неравный доступ к трудовому суду между теми, кто должен пройти через арбитражный комитет, и теми, кто может получить прямой доступ к суду.

В Швеции профсоюзам по закону¹⁰¹ предоставлены официальные полномочия представлять своих членов и лиц, на которых распространяются коллективные соглашения (90 процентов работников) при разрешении

⁹⁹ Waas, Bernd. Germany // Resolving individual labour disputes: a comparative overview / edited by Minawa Ebisui, Sean Cooney, Colin Fenwick; International Labour Office. – Geneva: ILO, 2016. p.153

¹⁰⁰ Arbeitsgerichtsgesetz 1953 [Электронный ресурс] // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: сайт. – Режим доступа: <https://www.gesetze-im-internet.de/arbagg/>

¹⁰¹ Участие профсоюзов Швеции в разрешении трудовых споров регулируется следующими законами: Закон о судебных разбирательствах по трудовым спорам 1974 г. (Lag om rättegången i arbetstvister) [Электронный ресурс] // Government Offices of Sweden: сайт. – Режим доступа: <https://www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment/1974371-the-labour-disputes-judicial-procedure-act-lag-om-rattegangen-i-arbetstvister/>; Закон о совместном регулировании трудовой деятельности 1976 г. (Lag om medbestämmande i arbetslivet) [Электронный ресурс] // Government Offices of Sweden: сайт. – Режим доступа: <https://www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment/1976580-employment-co-determination-in-the-workplace-act-lag-om-medbestammande-i-arbetslivet/>

индивидуальных трудовых споров, причём переговоры с участием профсоюзов должны быть полностью проведены до начала рассмотрения дела в трудовом суде. Обязательный частный арбитраж также возможен, за исключением случаев дискриминации, при условии, что он применяется на основе коллективного договора. На практике применение частного арбитража ограничивается несколькими секторами: банковским делом, услугами помощников по уходу и спорами о профессиональном страховании. Привилегированная роль профсоюзов не имеет единообразной зоны охвата: в то время как численность профсоюзов в Швеции составляет в целом около 70 процентов, она особенно низка в некоторых группах и секторах – среди молодых рабочих, работников срочной службы, тех, кто родился за пределами скандинавских стран, и работников гостиничного бизнеса, розничной торговли, сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыбной промышленности. В то время как некоторые профсоюзы работают над решением проблемы представительства, неорганизованным работникам предоставлено право передавать свои индивидуальные споры в обычные окружные суды¹⁰².

В Канаде профсоюзы обязаны представлять своих членов при подаче жалоб работодателям. Процедуры рассмотрения жалоб изложены в коллективных договорах, но в общих чертах регулируются законодательством. Однако существует заметная разница между участием профсоюзов в рассмотрении жалоб в частном секторе (численность профсоюзов приблизительно 17%) и в государственном секторе (численность профсоюзов более 74%). Обязательный арбитраж по жалобам с привлечением третейских арбитров является обычным явлением в рамках коллективных договоров, хотя это трудоемкая процедура. В провинции Квебек работники, состоящие в профсоюзах, должны использовать возможности, предусмотренные их коллективными договорами. Стороны коллективного

¹⁰² Votinius, Jenny Julén. Sweden // Resolving individual labour disputes: a comparative overview / edited by Minawa Ebisui, Sean Cooney, Colin Fenwick; International Labour Office. – Geneva: ILO, 2016. p.265.

договора могут потребовать, чтобы определенные условия, связанные с расходами на заработную плату, были распространены на не состоящих в профсоюзе работников в том же секторе на географической основе, что может быть одобрено декретом. Комитет по вопросам равенства представителей работодателей и профсоюзов отвечает за применение декрета, и в случае нарушения этот комитет уполномочен предъявлять денежные требования от имени работников, не являющихся членами профсоюза, в гражданские суды (члены профсоюза заявляют о своих правах через свой профсоюз). Профессор трудового права Квебекского университета Стефани Бернстайн (Stéphanie Bernstein), подчеркивает, что, хотя количество и сфера действия коллективных соглашений сокращаются, они были эффективными как с точки зрения охвата небольших фирм и работников, занятых на условиях нестандартной занятости, которые часто находятся вне досягаемости коллективных переговоров, так и при разрешении их требований¹⁰³.

В Японии совместные консультации между работодателями и профсоюзами предприятий сыграли определенную роль в построении гармоничных отношений между работниками и руководством, а также в предотвращении и урегулировании конфликтов на рабочих местах. Долгосрочная практика занятости и система оплаты труда на основе трудового стажа также служат стимулом для работников избегать споров. Однако эта практика и связанные с ней последствия ослабли с увеличением числа нестандартных работников, которые, как правило, исключаются как из традиционной корпоративной практики, так и из профсоюзного представительства.

В Соединенных Штатах механизмы трудового арбитража, созданные на основе коллективных соглашений, предусматривают бипартийные процедуры в профсоюзном контексте, но применяются исключительно к

¹⁰³ Bernstein, Stéphanie Canada // Resolving individual labour disputes: a comparative overview / edited by Minawa Ebisui, Sean Cooney, Colin Fenwick; International Labour Office. – Geneva: ILO, 2016. pp.82-84.

профсоюзной рабочей силе (примерно 11 процентов в общей сложности и только около 6 процентов в частном секторе) - небольшое меньшинство от общей численности рабочей силы¹⁰⁴. Стороны договариваются о частных арбитрах, которые ведут арбитраж по делам, связанным с нарушениями соглашений, а также по индивидуальным жалобам, инициированным профсоюзами. Решения арбитров, как правило, являются обязательными и окончательными. Однако этот процесс является медленным, формальным, дорогостоящим и сложным. Поэтому работодатели, связанные коллективными соглашениями, иногда используют посредничество (медиацию) в рассмотрении жалоб третьими сторонами в качестве шага перед арбитражем или упрощают процедуры.

Как в Японии, так и в Соединенных Штатах общественные союзы и центры трудящихся все активнее взаимодействуют с работниками, не входящими в профсоюзы, и помогают им в разрешении индивидуальных споров. Общественные союзы в Японии объединяют как тех, кто работает на малых и средних предприятиях, так и тех, кто исключен из профсоюзов на уровне предприятий, и стремятся начать коллективные переговоры от имени своих членов. В соответствии с японским Законом о профсоюзах 1949 г. (労働組合法/Labor Union Act)¹⁰⁵, когда работодатели отказываются прийти к соглашению, дело передается в местную комиссию по трудовым отношениям как недобросовестная трудовая практика. Центры трудящихся (workers' centres) в Соединенных Штатах (в стране действует 214 центров трудящихся) организуют и расширяют права и возможности работников и подают жалобы от их имени в Национальный Совет по трудовым отношениям (NLRB),

¹⁰⁴ Halegua, Aaron United States // Resolving individual labour disputes: a comparative overview / edited by Minawa Ebisui, Sean Cooney, Colin Fenwick; International Labour Office. – Geneva: ILO, 2016. p.313.

¹⁰⁵ 労働組合法/Labor Union Act 1949 [Электронный ресурс] // Japanese Law Translation: сайт. – Режим доступа: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=17&vm=04&re=01>

работая со множеством работодателей¹⁰⁶. Они имеют доступ и пользуются доверием у работников-иностранцев, особенно тех, кто имеет низкую заработную плату, и мигрантов. Профессор права американского университета Ратгерс (Rutgers) Дженис Файн (Janice R. Fine) описывает центры трудящихся как «противоположность американским профсоюзам» так как «они представляют собой небюрократические, низовые организации с небольшими бюджетами, свободными структурами членства и импровизационными культурами и стратегиями»¹⁰⁷.

В Испании участие профсоюзов может устанавливаться посредством межпрофессиональных соглашений или коллективных соглашений на уровне автономных сообществ между наиболее представительными профсоюзами и ассоциациями работодателей. Как правило, испанские профсоюзы имеют дело с коллективными спорами, но могут заниматься и индивидуальными спорами. Увольнения, однако, обычно, находятся вне их компетенции. Некоторые совместные механизмы интегрированы в государственную администрацию автономных сообществ (Мадрид, Каталония, Андалусия) или советы по трудовым отношениям, в то время как другие функционируют в качестве замены административного примирения. Эти совместные процедуры между профсоюзами и работодателями обеспечивают примирение/посредничество и / или арбитраж и могут повысить эффективность системы и улучшить доступ к ее услугам, учитывая ограниченную эффективность процедуры административного примирения и задержки, связанные с действиями через суды. При использовании арбитража требуется явное согласие обеих сторон. Как правило, арбитражные решения могут быть обжалованы. В автономных

¹⁰⁶ Milkman, Ruth. Introduction: Toward a new labor movement? Organizing New York City's precariat // *New labor in New York: Precarious workers and the future of the labor movement* / edited by Ruth Milkman and Edward Ott, Ithaca: Cornell University Press, 2014.p. 2.

¹⁰⁷ Fine, Janice. A marriage made in heaven? Mismatches and misunderstandings between worker centres and unions // *British Journal of Industrial Relations*, 2007, Vol. 45, No. 2, p.341. [Electronic resource] //Academia: портал. - Access mode: https://www.academia.edu/7310875/A_Marriage_Made_in_Heaven_Mismatches_and_Misunderstandings_between_Worker_Centres_and_Unions

сообществах, где увольнения подпадают под сферу действия двусторонних механизмов, они играют важную роль, улучшая показатели урегулирования, даже если суммы полученной компенсации меньше¹⁰⁸.

Частный (внутрифирменный) арбитраж.

Помимо bipartийных процедур, заслуживают внимания и процедуры по разрешению индивидуальных трудовых споров, проводимые работодателем в одностороннем порядке. Изучение процедур внутреннего посредничества (медиации) в двух крупных фирмах Франции (IBM France и французская телекоммуникационная компания SFR /Société française du radiotéléphone/), выявляет неуверенность сотрудников в их беспристрастности и страх перед потенциальными последствиями для их собственной карьеры в качестве основных проблем для эффективности таких процедур. Не смотря на то, что процесс был добровольным и бесплатным, сотрудники редко использовали процедуры¹⁰⁹.

В Соединенных Штатах работодатели могут поощряться к созданию внутренних механизмов для рассмотрения исков о домогательствах (харассменте) и дискриминации, благодаря которым их ответственность может быть уменьшена. На большинстве не состоящих в профсоюзах рабочих мест в стране применяются управляемые работодателем внутренние процедуры рассмотрения жалоб, с целью избежания возможного судебного разбирательства и повышения производительности. Эмпирические данные о Соединенных Штатах свидетельствуют о том, что компании с высоким уровнем вовлеченности работников, включая высокий уровень обучения и участия сотрудников в операциях на рабочих местах и в процессе принятия решений (например, посредством работы в командах), с меньшей

¹⁰⁸ Hernández, Adoración Guamán Spain // Resolving individual labour disputes: a comparative overview / edited by Minawa Ebisui, Sean Cooney, Colin Fenwick; International Labour Office. – Geneva: ILO, 2016. pp. 203, 205, 212-213, 228.

¹⁰⁹ Daugareilh Isabelle, Fiorentino Allison, Merkhantar Joël, Niquege Sylvain, Poirier Mireille, Sautereau Nicolas and Tournaux Sebastien. France // Resolving individual labour disputes: a comparative overview / edited by Minawa Ebisui, Sean Cooney, Colin Fenwick; International Labour Office. – Geneva: ILO, 2016. p118.

вероятностью будут сталкиваться с конфликтами на рабочих местах и с жалобами. Это также означает, что работники с большей вероятностью будут использовать такие процедуры, когда в них вовлечен либо несвязанный с руководством компании работник, либо сторонняя третья сторона¹¹⁰.

Особенно спорной формой управляемых работодателем внутренних процедур рассмотрения жалоб является частный арбитраж, вытекающий из условий трудовых договоров. В большинстве стран эта практика ограничена законом или используется редко, если вообще используется.

Во Франции арбитраж регулируется частью IV Кодекса гражданского судопроизводства¹¹¹. Однако в статье L1411-4 Трудового кодекса Франции¹¹² предусматривается, что трудовые трибуналы имеют исключительные полномочия рассматривать споры, касающиеся вопросов трудового права, и что любая договорённость об обратном будет считаться недействительной. В результате работодатели Франции не могут включать в трудовые договоры арбитражную оговорку. Существуют три исключения, когда возможен арбитраж: споры, возникающие из международных трудовых договоров, или с участием журналистов или наемных адвокатов.

В Германии юрисдикция трудовых судов в отношении индивидуальных трудовых споров может быть исключена (и заменена частным арбитражем) только на основании коллективного соглашения (если работник является членом профсоюза, заключившего такое соглашение) и только в отношении ограниченного числа профессий: актеров, оперных и хоровых певцов, режиссеров и других сценических работников, имеющих художественную функцию. Такой порядок установлен в статье 101 Закона о трудовых судах 1953г. (Arbeitsgerichtsgesetz).

¹¹⁰ Colvin, Alexander James. Grievance procedures in non-union firms // The Oxford handbook of conflict management in organizations / edited by William K. Roche, Paul Teague and Alexander J.S. Colvin. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 180.

¹¹¹ Code de procédure civile [электронный ресурс] // Legifrance: портал. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070716>

¹¹² Code du travail [электронный ресурс] // Legifrance: портал. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050>

В Испании арбитраж по индивидуальным трудовым спорам имеет добровольный характер и возможен только по взаимному согласию сторон, а его решения могут быть обжалованы в гражданские суды. Арбитра выбирают обе стороны спора, и поэтому такой арбитраж ни в коем случае не является односторонним (внутрифирменным). Арбитражные оговорки могут включаться лишь в коллективные договоры. Рамки применения арбитража установлены статьёй 91 Закона о статусе трудящихся 2015 г. (Estatuto de los Trabajadores)¹¹³.

В Японии использование частных внешних посредников (медиаторов) или арбитров в индивидуальных трудовых спорах никогда не развивалось.

В Швеции частный арбитраж по трудовым договорам разрешен, но его использование ограничено главным образом исполнительными директорами. Правовые рамки арбитража изложены в Законе об арбитраже 1999 г. (Lag om skiljeförfarande)¹¹⁴.

В Канаде, несмотря на то, что в большинстве провинций существует законодательство о частном арбитраже по гражданским делам, его использование в индивидуальных трудовых спорах гораздо менее распространено, чем в Соединенных Штатах¹¹⁵.

Частный трудовой арбитраж наиболее интенсивно используется в Соединенных Штатах, где трудовые договоры часто включают обязательные арбитражные оговорки (arbitration clauses)¹¹⁶. Количество работников,

¹¹³ Estatuto de los Trabajadores [Электронный ресурс] // Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: сайт. – Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>

¹¹⁴ Lag om skiljeförfarande 1999 [электронный ресурс] // Sveriges Riksdag: сайт. – Режим доступа: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1999116-om-skiljeforfarande_sfs-1999-116

¹¹⁵ Bernstein, Stéphanie Canada Resolving individual labour disputes: a comparative overview / edited by Minawa Ebisui, Sean Cooney, Colin Fenwick; International Labour Office. – Geneva: ILO, 2016. pp. 88-89.

¹¹⁶ Colvin, Alexander James. The growing use of mandatory arbitration: Access to the courts is now barred for more than 60 million American workers. Report. Washington, DC: Economic Policy Institute. September 27, 2017, - 12 p. [Электронный ресурс] // Supreme Court of the United States: сайт. – Режим доступа: https://www.supremecourt.gov/opinions/urls_cited/ot2017/16-285/16-285-1.pdf

принуждённых работодателями к согласию на такие оговорки, в США в два раза больше, чем состоящих в профсоюзах. Частный трудовой арбитраж нарушает право трудящихся на доступ к правосудию, поскольку он устанавливает окончательный и обязательный процесс для всех будущих исков против работодателя¹¹⁷. После назначения президентом Дональдом Трампом двух консервативных судей в состав Верховного Суда США, стало возможным принятие Судом реакционных решений в сфере труда. 21 мая 2018 г. Верховный Суд США 5 голосами против 4, принял решение¹¹⁸ о том, что теперь компании могут использовать арбитражные оговорки в трудовых договорах, чтобы запретить работникам объединяться для судебного разбирательства по трудовым спорам (запрет групповых исков). Судья Верховного Суда Рут Гинзбург выступила с особым мнением («dissent from the bench») в форме письменного несогласия с принятым решением, в котором назвала мнение большинства «вопиюще неправильным». В своём устном заявлении она сказала, что результатом решения «станет серьёзное нарушение федеральных законов и законов штатов, направленных на повышение благосостояния уязвимых работников»¹¹⁹.

В Великобритании частный арбитраж тоже существует. Однако трудовые трибуналы (employment tribunals) могут скорректировать до 25 процентов размер любой компенсации, присужденной внутрифирменным арбитражем, за необоснованное несоблюдение любых положений Кодекса

¹¹⁷ Низаметдинов Р.Р. Трудовое право Соединенных Штатов Америки: диссертация... кандидата юридических наук: 12.00.05/ Низаметдинов Р.Р. М.: Акад. труда и социальных отношений. 2013. С. 184-185.

¹¹⁸ Epic Systems Corp. v. Lewis No. 16–285. Argued October 2, 2017—Decided May 21, 2018 [Электронный ресурс] // Supreme Court of the United States: сайт. – Режим доступа: https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-285_q811.pdf;

https://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_transcripts/2017/16-285_q811.pdf

¹¹⁹ Liptak, Adam. Supreme Court Upholds Workplace Arbitration Contracts Barring Class Actions [Электронный ресурс] // The New York Times: сайт. – Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2018/05/21/business/supreme-court-upholds-workplace-arbitration-contracts.html>

поведения по дисциплинарным взысканиям и жалобам 2015 г.¹²⁰, изданного Консультативной, примирительной и арбитражной службой (ACAS) в соответствии с Законом о профсоюзах и трудовых отношениях 1992 года¹²¹.

В Австралии в отличие от США, частный арбитраж не получил широкого распространения. Однако многие частные фирмы и государственные органы имеют внутренние процедуры медиации и разрешения жалоб на рабочем месте и используют внешних посредников для оказания помощи в урегулировании конфликтов, связанных с обвинениями в дискриминации, домогательствах, буллинге и подобных вопросах¹²².

Представляется, затронутые проблемы не потеряют актуальность. В целом, реформирование национальной системы рассмотрения споров в сфере труда, возможно с опорой на ценный опыт, накопленный многими зарубежными странами в деле создания целостных, эффективно защищающих права работников систем рассмотрения трудовых споров. Способом соотнесения иностранных систем рассмотрения трудовых споров с их особенностями с российскими реалиями могут стать сравнительно-правовые исследования.

¹²⁰ Code of practice on disciplinary and grievance procedures 2015 [электронный ресурс] // ACAS [сайт]. – Режим доступа: <https://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174>

¹²¹ Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992 [электронный ресурс] // legislation.gov.uk [портал]. – Режим доступа: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/52/contents>

¹²² Forsyth, Anthony. Australia // Resolving individual labour disputes: a comparative overview / edited by Minawa Ebisui, Sean Cooney, Colin Fenwick; International Labour Office. – Geneva: ILO, 2016. p.41.

Волков А.В.

ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗА ВЫСЛУГУ ЛЕТ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРАКТИКА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Пенсионное обеспечение в Российской Федерации является одной из гарантий установленных законодательством в случае возникновения у граждан права на данный вид обеспечения. Формы пенсионного обеспечения граждан, у которых возникло право на данное обеспечение, различаются

в зависимости от специфики вида деятельности осуществлявшегося ими. Пенсионное обеспечение, в плане условий назначения и его размеров, сотрудникам правоохранительных органов, являющимися государственными служащими¹²³, коренным образом отличается от пенсий лиц осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях.

Пенсионное обеспечение, в котором субъектами выступают лица, проходившие службу в правоохранительных органах Российской Федерации, относится к государственному пенсионному обеспечению. Данная форма обеспечения является частью пенсионной системы, посредством которой осуществляется пенсионное обеспечение отдельных категорий граждан, как правило, не подлежащим обязательному пенсионному страхованию.¹²⁴

В настоящее время формулировки раскрывающей понятие «правоохранительная служба», как и полного перечня правоохранительных органов, в нормативно-правовой базе действующего законодательства в Российской Федерации не существует. Данное стало возможно в результате

¹²³Пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 23.05.2016) // Парламентская газета от 31 мая 2003 г. № 98.

¹²⁴ Григорьев И.В., Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения: учебник и практикум для СПО. М. Юрайт. 2020. С. 111.

принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», вследствие чего термин «правоохранительная служба» в пункте 1 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» был заменен термином «государственная служба иных видов». Так же утратила силу статья 7 закона № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», которая раскрывала понятие «правоохранительной службы». В большей степени это обусловлено тем, что система правоохранительных органов постоянно подвергается изменениям: одни службы расформируются, другие создаются. Так просуществовав 13 лет в 2016 году упразднена Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, а ее функции возложены на Министерство внутренних дел Российской Федерации. В том же 2016 году была создана Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, включив в себя внутренние войска, центр специального назначения сил оперативного реагирования и авиации, федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана», подразделения, осуществляющие лицензионно-разрешительную работу в сфере оборота оружия, специальные отряды быстрого реагирования и отряды мобильные особого назначения ранее входившие в структуру Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Исходя из положений Федерального закона от 20 апреля 1993 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»¹²⁵ функции

¹²⁵Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (в ред. от 01.10.2019) // Собрании законодательства Российской Федерации от 24 апреля 1995, № 17, ст. 1455.

по осуществлению правоохранительной деятельности выполняют следующие органы:

- Министерство внутренних дел Российской Федерации;
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
- Федеральная служба охраны Российской Федерации;
- Прокуратура Российской Федерации;
- Следственный комитет Российской Федерации;
- Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации;
- Федеральная таможенная служба Российской Федерации;
- Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации;
- Федеральные органы принудительного исполнения Российской Федерации;
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Как уже упоминалось в действующем законодательстве Российской Федерации формулировка понятия «правоохранительные органы» отсутствует. Но стоит заметить, что данное словосочетание можно обнаружить в части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации.¹²⁶

В связи с этим, попытаемся сформулировать понятие «правоохранительная деятельность».

Для этого не обходимо выявить основные признаки, которые отличают органы, осуществляющие правоохранительную деятельность от других исполнительных органов.

Во-первых, задача правоохранительного органа. Цель осуществляемой деятельности органа вытекает из его названия, то есть охрана права. Что в свою очередь подразумевает:

- осуществление охраны порядка;

¹²⁶Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (в ред. от 21.07.2014) // Российская газета № 237 от 25.12.1993 г.

- предотвращение и пресечение правонарушения;
- восстановление нарушенных правоотношений;
- наказание лица совершившего правонарушение.

Также к деятельности данных органов следует отнести: охрану общественного порядка, охрану собственности, защиту свободы и законных интересов человека и гражданина, юридических лиц и государства в целом от противоправных действий направленных на них. Для правоохранительных органов осуществляемая ими деятельность является главной или одной из основных.

Следующий признак вытекает из предыдущего и является вторым. Данные органы могут быть только государственными, поскольку применение мер наказания может осуществлять только государство.

К третьему признаку следует отнести то, что свою деятельность органы, выполняющие правоохранительные функции, осуществляют на основании действующего законодательства и строго в его рамках, то есть, наделены определенными полномочиями. Данная работа регламентируется специальными законами об осуществляемой деятельности этих органов (закон о полиции¹²⁷, о службе в уголовно-исполнительной системе¹²⁸, о службе в органах принудительного исполнения¹²⁹ и так далее).

Восстановление нарушенных правоотношений неразрывно связано с наказанием лица совершившего правонарушение, то есть применение, к наказуемому, установленных законом мер государственного принуждения.

¹²⁷Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 февраля 2011 г. № 7 ст. 900.

¹²⁸Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (в ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации от 23 июля 2018 г. № 30 ст. 4532.

¹²⁹Федеральный закон от 01.10.2019 № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 01.10.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации от 07 октября 2019. № 40. ст. 5488.

То есть органы, осуществляющие правоохранительную деятельность, наделены правом применения мер принуждения. Данный факт следует отнести к четвертому признаку.

Суммировав выше перечисленные признаки, мы приходим к выводу, что под термином «правоохранительная деятельность» следует понимать обязательный вид деятельности, направленный на защиту прав и законных интересов граждан, организаций и государства, обеспечение безопасности, соблюдение законности и правопорядка, возложенный на государственный орган исполнительной власти, наделенный правом мер принуждения.

Подтверждение полученному нами выводу можно найти в работах Божьева В.П., дающему аналогичное понятие правоохранительной деятельности. По его мнению, это государственная деятельность, предусмотренная действующим законодательством или санкционированная государством, направленная на охрану и защиту прав граждан, юридических лиц и государства и обеспечение ими своих обязанностей, осуществляемую, как правило, в определенном процессуальном порядке специально уполномоченными на то лицами и связанную с применением законных мер государственного принуждения.¹³⁰

Такого же мнения придерживается и М.П. Поляков. В его интерпретации, правоохранительная деятельность – это урегулированный нормами права вид государственной деятельности, осуществляемый гражданами состоящих на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях в целях обеспечения общественной безопасности, охраны общественного порядка, а также выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений и принятия мер по восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов личности и общества.¹³¹

¹³⁰Божьев В.П., Гаврилов Б.Я. Правоохранительные органы России: учебник для вузов. М. Юрайт. 2020. С. 21.

¹³¹Поляков М.П. Правоохранительные органы: учебник и практикум для прикладного бакалавриата. М. Юрайт. 2019. С. 31.

Также мы не находим в учебной литературе единства мнения относительно органов выполняющих правоохранительную деятельность. Некоторые специалисты¹³² в области юриспруденции относят к правоохранительным органам, в том числе и негосударственные образования, такие как нотариат и адвокатуру, поскольку данные органы также обеспечивают защиту прав и законных интересов и юридических лиц.

Так Князева Т.С. дает следующее определение правоохранительным органам – это орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять деятельность по охране правопорядка и законности и защите прав и свобод личности, общества, государства, не относящийся к органам военной службы.¹³³

В тоже время в указе Президента Российской Федерации¹³⁴ «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» приводится перечень органов, которые, по мнению разработчиков данного указа, осуществляют правоохранительную деятельность.

Несмотря на многообразие правоохранительных органов, всех их объединяет деятельность, направленная на защиту прав и свобод человека, соблюдение законности, поддержание правопорядка установленного в государстве. Различия между ними заключаются в конкретных задачах и способах выполнения этих задач в пределах своих компетенций.

В настоящее время пенсионное законодательство Российской Федерации подвергается поэтапному реформированию, в частности, с 2019 года повышен

¹³²Гриненко А.В. Правоохранительные и судебные органы: учебник для СПО. М. Юрайт. 2019. С.16.

¹³³Государственная и муниципальная служба : учебник для среднего профессионального образования / Ю.Н. Туганов [и др.] ; под редакцией Ю.Н. Туганова, С.И. Журавлева, В.И. Петрова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт. 2020. – 286 с.

¹³⁴Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (в ред. от 31.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 22.04.1996. № 17. ст. 1958.

пенсионный возраст.¹³⁵ Выплаты по пенсионному обеспечению сотрудникам правоохранительных органов вышедших в отставку, производится министерствами и ведомствами, в которых они проходили службу на момент выхода на пенсию.¹³⁶

Как уже упоминалось, правоохранительная система и ее деятельность в Российской Федерации многогранна, и данная деятельность регламентируется отдельными федеральными законами для каждого органа, осуществляющего правоохранительную деятельность. Следовательно, каждое ведомство имеет свою нормативно-правовую базу по социальному обеспечению своих сотрудников. Но, несмотря на это, вопросы пенсионного обеспечения, которые относятся к сфере социального обеспечения, для всех сотрудников, проходивших службу в правоохранительных органах, регулируются Федеральным законом от 12 февраля 1993 года № 4468-І «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей».

Анализируя, статью 5 закона № 4468-І от 12.02.1993 мы приходим к выводу, что непосредственно к сотрудникам правоохранительных органов применительно только два вида пенсий, это:

¹³⁵Федеральный закон от 03.10.2018 N 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» // Собрание законодательства РФ. 08.10.2018. № 41. ст. 6190.

¹³⁶Статья 11 закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (в ред. от 02.12.2019) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 марта 1993 г., N 9, ст. 328.

- пенсия по выслуге лет;
- пенсия по инвалидности.

При этом пенсионер правоохранительных органов не может получать пенсию по выслуге лет и пенсию по инвалидности одновременно, в случае наступления прав на оба вида пенсий.¹³⁷ Но он может получать пенсию за выслугу лет либо пенсию по инвалидности и страховой пенсии по старости¹³⁸, на условиях и в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

Отдельно стоит выделить пенсию по потере кормильца. Данный вид пенсии касается исключительно пенсионного обеспечения семьи сотрудника погибшего при исполнении служебного долга, либо в течение определенного времени после увольнения из органов правопорядка по причине не возможности дальнейшего прохождения службы по состоянию здоровья. Семья умершего пенсионера имеет равные права с семьей сотрудника погибшего в период прохождения службы на получение данного вида пенсии.

Лица, проходившие службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации и подвергшиеся радиационному воздействию, получают дополнительные условия льготного назначения пенсии в соответствии

¹³⁷Часть 1 статьи 7 закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (в ред. от 02.12.2019) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 марта 1993 г., № 9, ст. 328.

¹³⁸Пункт 6 статьи 3 Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (в ред. от 01.10.2019)//Собрании законодательства Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. № 51 ст. 4831.

с законами от 10.01.2002 № 2-ФЗ¹³⁹, от 26.11.1998 № 175-ФЗ¹⁴⁰, от 15.05.1991 г.

№ 1244-I¹⁴¹. Сотрудникам, уволенным со службы, а также пенсионерам имеющих статус инвалидов, в том числе членам семьи умерших пенсионеров выплачиваются дополнительные пособия, утвержденные действующим законодательством:

- единовременное пособие при увольнении со службы;
- социальное пособие гражданам, уволенным со службы без права на пенсию;
- единовременное пособие в случае смерти пенсионера;
- дополнительное ежемесячное материальное обеспечение участникам Великой Отечественной войны;
- дополнительное ежемесячное материальное обеспечение бывших сотрудников ставших инвалидами вследствие полученной военной травмы;
- ежемесячные доплаты к пенсиям.

В целях поддержки пенсионеров, а также членов их семей, региональные органы государственной власти имеют право принимать нормативно-правовые акты по оказанию дополнительной социальной помощи. Финансирование данных проектов осуществляется за счет средств региональных бюджетов.

¹³⁹Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» (в ред. от 02.12.2019)// Собрание законодательства Российской Федерации от 14 января 2002 г. № 2 ст. 128.

¹⁴⁰Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» (в ред. от 07.03.2018)// Собрании законодательства Российской Федерации от 30 ноября 1998 г., № 48, ст. 5850.

¹⁴¹Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-I «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в ред. от 02.12.2019)// Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации" от 23 мая 1991 г. № 21. ст. 699.

В соответствии со статьей 6¹⁴² закона № 4468-І от 12.02.2993 лица имеющие право на пенсионное обеспечение могут его реализовать только в случае увольнения со службы. Пенсия по инвалидности, как и пенсия по потере кормильца назначается независимо от продолжительности службы. В случае поступления пенсионера вновь на службу в органы внутренних дел, в Государственную противопожарную службу, в учреждения и органы уголовно-исполнительной системы, в войска национальной гвардии Российской Федерации, в органы принудительного исполнения Российской Федерации выплата назначенной пенсии приостанавливается на весь период прохождения службы в соответствии с частью второй статьи 6 комментируемого закона.

По мнению Шайхатдинова В.Ш., пенсия за выслугу лет является ежемесячная пожизненная выплата за счет средств бюджетов, соизмеримая с прежним денежным содержанием (довольствием) служащих, гарантированная государством, выплачиваемая в целях компенсации гражданам доходов, утраченных ими в связи с прекращением служебной деятельности, право на которую определяется в соответствии с законодательством.¹⁴³

Выслуга лет является разновидностью специального стажа. Порядок ее исчисления устанавливается нормативно правовыми актами Российской Федерации. Для исчисления выслуги лет применяется календарный период прохождения службы, в случае если служба проходит в особых условиях,

¹⁴²Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (в ред. от 02.12.2019) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 марта 1993 г., № 9, ст. 328.

¹⁴³Григорьев И.В., Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения: учебник и практикум для СПО. М. Юрайт. 2020. С. 169.

то данный период засчитывается в льготном исчислении в зависимости от места прохождения службы.¹⁴⁴

В соответствии со статьей 13 закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I¹⁴⁵ правом на пенсию по выслуге лет могут воспользоваться 2 категории сотрудников.

К 1 категории относятся лица, проходившие службу в органах внутренних дел, в Следственном комитете Российской Федерации, в органах государственной охраны, в Государственной противопожарной службе, в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в органах принудительного исполнения Российской Федерации и имеющие на момент увольнения из данных органов выслугу 20 лет и более. Таким образом, законодатель устанавливает минимальный порог по выслуге лет для приобретения права выхода в отставку.

Во 2 категорию входят граждане, уволенные со службы из органов внутренних дел, Следственного комитета Российской Федерации, из органов государственной охраны, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов принудительного

¹⁴⁴ Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 941 "О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации" (в ред. от 21.12.2019)// Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 4 октября 1993 г., № 40, ст. 3753

¹⁴⁵ Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (в ред. от 02.12.2019) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 марта 1993 г., № 9, ст. 328.

исполнения Российской Федерации в связи с достижением предельного возраста пребывания на службе, по состоянию здоровья или организационно-штатным мероприятиям при условии, что сотрудник достиг на момент увольнения 45-летнего возраста, имеет общий трудовой стаж не менее 25 лет, из них 12,5 лет приходится на время прохождения службы в указанных органах. Анализируя данное положение, мы приходим к выводу, что сотрудники, отнесенные нами ко 2 категории, приобретают право на пенсию, только в случае если их увольнение со службы произошло по причине:

- в связи с проведением организационно-штатных мероприятий;
- по состоянию здоровья;
- достижения предельного возраста пребывания на службе.

При этом возраст сотрудника на момент увольнения должен составлять не менее 45 лет, а общий стаж более 25 лет, из которых 12 лет и 6 месяцев он осуществлял деятельность в органах государственной службы иных видов.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», предусматривались организационно-штатные мероприятия по сокращению порядка 20 % личного состава. В 2016 году упразднена Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и ее функции переданы в МВД. На момент упразднения штатная численность службы наркоконтроля составляла порядка 34 тысяч сотрудников, при этом только порядка 7,5 тысяч сотрудников должно было перейти в МВД. Таким образом, мы имеем 27 тысяч безработных сотрудников. При этом не у всех сокращенных сотрудников имелся стаж службы 20 и более лет. Например, служба наркоконтроля просуществовала всего 13 лет. Следовательно, сотрудники, имевшие общий трудовой стаж 25 лет и из них 12,5 лет службы в органах правопорядка, имели возможность уйти на пенсию.

По состоянию здоровья. К физическому состоянию сотрудников правоохранительных органов предъявляются повышенные требования. Таким образом, в случае получения травмы или заболевания, в результате чего сотрудник не может продолжить службу, но и не может рассчитывать на установление группы инвалидности, то в данной ситуации при наличии необходимого трудового стажа приобретает право на пенсию по выслуге лет.

По достижению предельного возраста пребывания на службе. Рассматривая данную причину увольнения, в настоящий момент невозможно найти взаимосвязь между определением причины увольнения «достижение предельного возраста пребывания на службе» и условием увольнения «достижение на день увольнения 45-летнего возраста». Проводя анализ статьи 88 закона от 30 ноября 2011 г. N 342-ФЗ¹⁴⁶, статьи 91 закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ¹⁴⁷, статьи 87 закона от 1 октября 2019 г. N 328-ФЗ¹⁴⁸ мы обнаруживаем, что минимальный предельный возраст составляет 50 лет.

На данное не соответствие в своей статье¹⁴⁹ указывали В.С. Бялт и С.Н. Трипутин еще в 2014 году. Причина, почему до сих пор не внесены изменения в пункт «б» статьи 13 закона от 12 февраля 1993 г. №

¹⁴⁶Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. N 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 2011 г. N 49 (часть I) ст. 7020.

¹⁴⁷Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (в ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации от 23 июля 2018 г. № 30 ст. 4532.

¹⁴⁸Федеральный закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ "О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в ред. от 01.10.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 октября 2019 г. № 40 ст. 5488.

¹⁴⁹Бялт В.С., Трипутин С.Н. Институт пенсионного обеспечения сотрудников органов внутренних дел: актуальные проблемы и пути решения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. №4 (64). 2014.

4468-I¹⁵⁰

в плане замены словосочетания «45-летнего возраста» на словосочетание «50-летнего возраста» остается загадкой. Хотя в пункт «б» статьи 13 комментируемого закона вносились изменения в связи с принятием Федерального закона от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В случае получения сотрудником травмы или заболевания, вследствие которого наступило нарушение его здоровья со стойким расстройством функций организма, приведшее к ограничению жизнедеятельности и вызвавшее необходимость его социальной защиты, он приобретает право на признание его инвалидом.

Шайхатдинов В.Ш. выделяет два признака инвалидности¹⁵¹:

- трудовой – инвалидность влечет полную или частичную потерю профессиональной трудоспособности или пригодности;
- социальный – инвалидность вызывает существенные затруднения в жизни человека, приводящие к необходимости поддержки со стороны общества.

Право на пенсию по инвалидности имеют сотрудники признанные инвалидами, в случае если наступление инвалидности произошло в период прохождения службы, либо инвалидность была установлена пенсионеру после выхода в отставку, но вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученного в период прохождения службы.

¹⁵⁰Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (в ред. от 02.12.2019) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 марта 1993 г., № 9, ст. 328.

¹⁵¹ Григорьев И.В., Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения: учебник и практикум для СПО. М. Юрайт. 2020. С. 139.

Сотрудники федеральной государственной службы иных видов либо пенсионеры, этой службы в соответствии со статьей 21 закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-І¹⁵² подразделяются на 2 категории инвалидов:

- инвалиды вследствие военной травмы;
- инвалиды вследствие заболевания, полученного в период военной службы (службы).

В первом случае пенсия устанавливается в случае получения военной травмы при выполнении служебного долга. Размер пенсии зависит от группы инвалидности: 1 и 2 группа инвалидности – 85 %; 3 группа инвалидности – 50 % от суммы денежного содержания предусмотренного для исчисления пенсии.

Во втором случае пенсия назначается в случае заболевания или несчастного случая во время прохождения службы, но не связанного с выполнением служебных обязанностей. Размер пенсии в этом случае составит: 1 и 2 группа инвалидности – 75 %; 3 группа инвалидности – 40 % от суммы денежного содержания предусмотренного для исчисления пенсии.

При этом хотелось бы заметить, под суммой денежного содержания предусмотренного для исчисления пенсии подразумеваются «соответствующие суммы денежного довольствия» с учетом «понижающего коэффициента» предусмотренного частью 2 статьи 43 закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-І¹⁵³. В соответствии с частью 2 статьи 1 закон от 02.12.2019 г.

¹⁵²Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (в ред. от 02.12.2019) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 марта 1993 г., № 9, ст. 328.

¹⁵³Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей»

№ 381-ФЗ¹⁵⁴ размер денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсии, с 1 января 2020 года составляет 73,68 процента от размера указанного денежного довольствия.

Изучив постановление Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 г. № 95¹⁵⁵ в пункте 14 «Об установлении причин инвалидности» наряду с причинами, приведшими к инвалидности вследствие военной травмы, либо заболевания, полученного в период военной службы (службы) имеются также иные причины установления инвалидности связанные с исполнением обязанностей военной службы (служебных обязанностей) а именно:

- заболевание радиационно обусловленное получено при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей) в связи с катастрофой на Чернобыльской АЭС;

- заболевание, полученное при исполнении иных обязанностей военной службы (служебных обязанностей), связано с катастрофой на Чернобыльской АЭС;

- заболевание, полученное при исполнении иных обязанностей военной службы (служебных обязанностей), связано с аварией на производственном объединении "Маяк";

(в ред. от 02.12.2019) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 марта 1993 г., № 9, ст. 328.

¹⁵⁴Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 381-ФЗ «О приостановлении действия части второй статьи 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (ред. от 02.12.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 декабря 2019 г. N 49 (часть IV) ст. 6940.

¹⁵⁵Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом» (в ред. от 14.11.2019)// Собрание законодательства Российской Федерации от 27 февраля 2006 г. № 9, ст. 1018.

- заболевание радиационно обусловленное получено при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей) в связи с непосредственным участием в действиях подразделений особого риска.

Назначается данный вид пенсии по заключению медико-социальной экспертизы, которая определяет группу инвалидности, ее причину и время наступления. Особо хотелось отметить, что данный вид пенсии может назначаться как на срок, установленный по группе инвалидности, так и пожизненно. В случае пересмотра группы инвалидности, размер пенсии изменяется в соответствии с назначенной группой инвалидности. При наличии нескольких оснований для назначения пенсии по инвалидности, лицо проходящее освидетельствование, обязано выбрать только одно основание.

Пенсия по потере кормильца. Данный вид пенсии назначается в случае гибели сотрудника во время прохождения службы или в течение 3 месяцев после увольнения. А также если смерть наступила вследствие ранения, увечья или заболевания полученного в период службы, или же в период получения пенсии по выслуге лет, либо по инвалидности. Также до истечения пятилетнего срока с момента прекращения выплаты пенсии после увольнения со службы.

Размер пенсии в данном случае зависит от причины смерти. Если смерть наступила в результате военной травмы, то размер пенсии составит 50% от денежного содержания, назначенного по пенсии. В случае если смерть наступила в результате заболевания не связанного с выполнением служебных обязанностей, размер пенсии составит 40 % от денежного довольствия по пенсионному обеспечению.

Данная пенсия назначается членам семьи умершего, или лицам, находящимся на иждивении умершего. Интересно заметить, что пенсия назначенная супруге умершего, будет выплачиваться даже после повторного вступления в брак. Пенсия назначается каждому нетрудоспособному члену семьи.

Сотрудники, имеющие особые заслуги перед государством, могут рассчитывать на дополнительное пенсионное обеспечение, сверх установленного обеспечения, предусмотренного по обязательному государственному пенсионному обеспечению.

Проведенный анализ действующего законодательства в сфере социального обеспечения определяющего порядок назначения, исчисления, выплаты пенсий пенсионерам государственной службы иных видов, а также их социального обслуживания выявил ряд проблем. Значительная часть данных проблем связано с тем, что основные законодательные акты, такие как закон от 12.02.1993 г. № 4468-I¹⁵⁶ и постановление правительства от 22.09.1993 г. № 941¹⁵⁷, являющиеся фундаментом в системе пенсионного обеспечения приняты значительное время назад. За прошедшее время с момента их принятия принято значительное количество как изменений в данные законодательные акты, так и самостоятельных нормативных актов устанавливающих дополнительные выплаты, компенсации, доплаты пенсионерам.

Не только количество, но и разноуровневый характер принимаемых нормативно правовых актов ведет не только к усложнению функций практического применения норм пенсионного обеспечения, но и к прямому

¹⁵⁶Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (в ред. от 02.12.2019) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 марта 1993 г., № 9, ст. 328.

¹⁵⁷ Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации» (в ред. от 21.12.2019) // Собрании актов Президента и Правительства Российской Федерации от 4 октября 1993 г., № 40, ст. 3753.

нарушению прав отдельных категорий сотрудников вышедших в отставку. Вследствие чего основную роль в разрешении возникающих проблем приобретает решение судов.

Таким образом, всю законодательную базу, по пенсионному обеспечению сотрудников правоохранительных органов, стоит разделить на несколько составных частей:

- законы Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, нормативно правовые акты Правительства Российской Федерации;

- ведомственные нормативно правовые акты;

- судебные решения.

Вследствие чего ряд ученых предлагает создание единого кодифицированного нормативного правового акта, затрагивающего все сферы права социального обеспечения.¹⁵⁸

В результате проведенного анализа закона от 27.03.2003 г. № 58-ФЗ¹⁵⁹, стоит считать именно данный Федеральный закон является основой, от которой стоит отталкиваться при рассмотрении вопросов по социальному обеспечению сотрудников правоохранительных органов. В соответствии с цитируемым Федеральным законом система государственной службы включает в себя государственную службу иных видов, к которой, основываясь на судебных решениях¹⁶⁰ относятся:

¹⁵⁸Шайхатдинов В.Ш. Проблемы модернизации российского законодательства о социальном обеспечении в современный период//Академический юридический журнал. 2018. № 1 (71). С. 51-59.

¹⁵⁹Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 16.05.2016)// Собрание законодательства Российской Федерации от 2 июня 2003 г. № 22 ст. 2063.

¹⁶⁰Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими (сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба) (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 15 ноября 2017 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, октябрь 2018 г., № 10.

- служба в органах внутренних дел, установленная Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- служба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»;

- служба в федеральной противопожарной службе, установленная Федеральным законом от 23 мая 2016 года № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- служба в Следственном комитете Российской Федерации, установленная Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»;

- служба в таможенных органах, установленная Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации».

Вследствие того, что государственная служба иных видов входит в систему государственной службы на нее распространяется действие Федерального закона № 166-ФЗ¹⁶¹ от 15 декабря 2001 года. Но в статье 4 данного закона сотрудники государственной службы иных видов не выделены в отдельную категорию граждан, имеющих право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению. По решению законодателя данная категория граждан отнесена к категории военнослужащих. Но вместе с этим в статье 8 «Условия назначения пенсий военнослужащим и членам

¹⁶¹Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (в ред. от 01.10.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. N 51 ст. 4831.

их семей» и статье 15 «Размеры пенсий военнослужащих» данного закона¹⁶² не дается разъяснений об условиях назначения и размерах пенсий для сотрудников государственной службы иных видов. Данные статьи делают отсылку на закон от 12.02.1993 г. № 4468-I¹⁶³, в котором дается непосредственное разъяснение о порядке, условиях, видах и размерах пенсионного обеспечения сотрудников государственной службы иных видов.

Таким образом, можно сказать, что Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» является «краеугольным камнем» в сфере пенсионного обеспечения лиц, проходивших службу в данных государственных органах исполнительной власти.

Но в свою очередь вышеозначенный закон не является основным, а также делает отсылку к другим нормативно правовым актам Российской Федерации.

Так для расчета пенсии, назначаемой лицам, проходившим государственную службу иных видов, и их семьям, исчисляются из денежного довольствия включающего оклад по воинской должности или должностной оклад, оклад по воинскому званию или оклад

¹⁶²Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (в ред. от 01.10.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. N 51 ст. 4831.

¹⁶³Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (в ред. от 02.12.2019) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 марта 1993 г., № 9, ст. 328.

по специальному званию и ежемесячная надбавка или процентная надбавка за выслугу лет (стаж службы), включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия.¹⁶⁴

Как ранее упоминалось, федеральная государственная служба осуществляет различные виды деятельности. В связи с этим Правительство Российской Федерации устанавливает для каждого вида государственной службы свои размеры месячных окладов по замещаемым должностям и месячных окладов в соответствии с присвоенным специальным званием. К данным нормативно правовым актом необходимо отнести:

- постановление Правительства РФ от 3 ноября 2011 г. № 878 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»;

- постановление Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 1020 «Об окладах денежного содержания сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, применяемых при пересмотре (назначении) пенсий»;

- постановление Правительства РФ от 13 ноября 2019 г. № 1440 «Об окладах месячного денежного содержания сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации»;

- постановление Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 894 «Об установлении окладов месячного денежного содержания лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальные звания полиции»

¹⁶⁴Статья 43 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (в ред. от 02.12.2019) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 марта 1993 г., № 9, ст. 328.

- постановление Правительства РФ от 20 июня 2011 г. № 481 «Об установлении должностных окладов сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, в том числе военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, по штатным должностям которых предусмотрено присвоение специальных (воинских) званий».

Порядок исчисления выслуги лет для назначения процентной надбавки за выслугу лет к окладу денежного содержания сотрудникам, государственной службы иных видов, также устанавливается отдельными нормативно правовыми актами Российской Федерации.

В отношении сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, противопожарной службы и таможенных органов Российской Федерации применяется постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 43 «О порядке исчисления выслуги лет для назначения процентной надбавки за выслугу лет к окладу денежного содержания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и таможенных органов Российской Федерации».

Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2011 года № 1158 «О порядке исчисления стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции» применяется в отношении сотрудников органов внутренних дел и лиц, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации.

Для исчисления выслуги лет для установления доплаты за нее сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации применяется Приказ Следственного комитета РФ от 24 июня 2016 г. № 51 «Об утверждении Правил исчисления выслуги лет для установления доплаты за выслугу лет сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации». Из названия данного документа мы видим, что он относится к внутрисистемному нормативному акту.

В результате анализа статьи 18 закона от 12 февраля 1993 года № 4468-1¹⁶⁵ мы приходим к выводу, что в стаж службы для назначения пенсии за выслугу лет засчитываются периоды службы как в календарном исчислении, так и в льготном исчислении, в случае если служба в этот период проходила в особых условиях. Порядок определения выслуги лет в льготном исчислении для назначения пенсии, устанавливается постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941¹⁶⁶. Данное постановление устанавливает не только порядок определения выслуги лет в льготном исчислении, но и дает определения, что входит в денежное довольствие, учитываемое для исчисления пенсии. Также определяет размеры окладов для назначения пенсии за службу в отдаленных, высокогорных местностях и определенных регионах в связи

¹⁶⁵Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (в ред. от 02.12.2019) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 марта 1993 г., № 9, ст. 328.

¹⁶⁶Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации» (в ред. от 21.12.2019) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 4 октября 1993 г., № 40, ст. 3753

с выполнением особых задач и так далее. Таким образом, цитируемое постановление содержит как дублирующие, так и дополняющие положения в закон от 12 февраля 1993 года № 4468-I¹⁶⁷.

Дублирующего характера также носят некоторые положения постановления Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 942 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации и их семьям», в соответствие с пунктом 1 данного постановления на сотрудников прокуратуры распространяется действие постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации».

При определении права на пенсию за выслугу лет по «смешанному стажу» в соответствие с законом от 12 февраля 1993 года № 4468-I учитывается общий трудовой стаж.¹⁶⁸ В соответствие с цитируемым законом в общий трудовой стаж включается:

- периоды работы, входящие в трудовой стаж, исчисляемый и подтверждаемый в порядке, который был установлен для назначения

¹⁶⁷Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (в ред. от 02.12.2019) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 марта 1993 г., № 9, ст. 328.

¹⁶⁸ Там же. Статья 13 часть 2.

и перерасчета государственных пенсий до вступления в силу закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ¹⁶⁹;

- периоды работы, входящие в страховой стаж, исчисляемый и подтверждаемый в порядке, который установлен для назначения и перерасчета трудовых пенсий в соответствие с законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ до момента вступления в силу закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ¹⁷⁰;

- периоды работы, входящие в страховой стаж, применяемый для исчисления страховых пенсий в соответствие с законом от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ.

В случае признания сотрудника государственной службы иных видов, инвалидом вследствие военной травмы, устанавливается дополнительная ежемесячная выплата в соответствие с указом Президента Российской Федерации от 1 августа 2005 г. № 887 «О мерах по улучшению материального положения инвалидов вследствие военной травмы». В соответствие данным указом Правительство Российской Федерации принято постановление от 24 августа 2005 г. N 536¹⁷¹ о том, что данная выплата будет производиться в соответствие с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2005 г. № 273¹⁷².

¹⁶⁹Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (в ред. от 01.10.2019) // Собрании законодательства Российской Федерации от 24 декабря 2001 г. N 52 (Часть I) ст. 4920.

¹⁷⁰Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (в ред. от 01.10.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 52 (часть I) ст. 6965 (с учетом поправки, опубликованной в Собрании законодательства Российской Федерации от 13 января 2014 г. № 2 (часть II))

¹⁷¹Постановление Правительства РФ от 24 августа 2005 г. № 536 «О порядке выплаты дополнительного ежемесячного материального обеспечения инвалидам вследствие военной травмы» // Собрании законодательства Российской Федерации от 29 августа 2005 г. № 35 ст. 3617.

¹⁷²Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2005 г. № 273 «Об утверждении Правил выплаты дополнительного ежемесячного материального обеспечения некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов» (в ред. от 23.06.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 мая 2005 г. № 19 ст. 1814.

Исполнение служебных обязанностей сотрудников государственной службы иных видов связано с риском для жизни и здоровья, присутствует возможность получить ранение, увечье или заболевание в результате которых гражданин может быть признан инвалидом, подтверждение данному факту мы находим в статье 21 закона от 12 февраля 1993 года № 4468-I¹⁷³. В связи с этим для усиления социальных гарантий выше указанной категории лиц, законодателем предусмотрено обязательное государственное страхование их жизни и здоровья, решение которого отражено в законе от 28 марта 1998 г. N 52-ФЗ¹⁷⁴. Сотруднику, ввиду получения травмы или заболевания, в результате которого он был признан инвалидом, производится единовременная выплата. В случае гибели сотрудника при исполнении служебного долга, либо смерти, в результате получения увечья или заболевания при прохождении службы, в течение одного года после увольнения, семья получает единовременную выплату в размере, установленном законодательством Российской Федерации. В соответствии с этим же законом семья погибшего приобретает право на ежемесячное пособие на содержание детей, а так же ежегодное пособие на проведение летнего оздоровительного отдыха детей.

Анализируя поправки в данный закон принятые 27 декабря 2019 года, одной из которых является обязанность страхователя осуществлять

¹⁷³Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (в ред. от 02.12.2019) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 марта 1993 г., № 9, ст. 328.

¹⁷⁴Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации» (в ред. от 01.10.2019) // Собрание Законодательства Российской Федерации от 30 марта 1998 г. № 13 ст. 1474.

непрерывность страховой защиты застрахованного лица¹⁷⁵, мы делаем вывод, что государство постоянно осуществляет действия по укреплению социальных гарантий своих граждан.

Стоит так же отметить многослойность нормативно правовых актов регулирующих порядок оказания медицинской помощи и санаторно-курортное обеспечение. Так в частности постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 911 «О порядке оказания медицинской помощи, санаторно-курортного обеспечения и осуществления отдельных выплат некоторым категориям военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членам их семей» не распространяется:

1) на сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, лиц, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и имеющих стаж службы в органах внутренних дел 20 лет и более (в том числе в льготном исчислении), членов их семей и лиц, находящихся на их иждивении, в связи с принятием постановления Правительства РФ от 15.12.2018 г. № 1563¹⁷⁶.

2) сотрудников, проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы РФ, федеральной противопожарной

¹⁷⁵Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации» (вступает в силу с 26.06.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 декабря 2019 г. № 52 (часть I) ст. 7815.

¹⁷⁶Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2018 г. № 1563 «О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, медицинской помощи и обеспечения их санаторно-курортным лечением» // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 декабря 2018 г. № 52 ст. 8290

службе Государственной противопожарной службы, и граждан, уволенных со службы

в указанных учреждениях и органах, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы с правом на пенсию и имеющих стаж службы (выслугу лет) в указанных учреждениях и органах, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы 20 лет и более, в том числе в льготном исчислении, на которых распространяется действие постановления Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 911 в части медицинского обеспечения в медицинских организациях МВД РФ, в связи

с принятием постановления Правительства РФ от 24.04.2019 г. № 491¹⁷⁷.

Данное стало возможно вследствие организации отдельных подведомственных медицинских организаций, что соответственно привело к перераспределению финансовых средств выделяемых из бюджета на данный вид обеспечения. Но стоит заметить, что в территориальных органах осуществляющих государственную службу иных видов, отсутствуют полноценные подведомственные медицинские учреждения. Вследствие чего сотрудники разных ведомств проходящих государственную службу иных видов продолжают получать медицинскую помощь в ведомственных поликлиниках Министерства внутренних дел Российской Федерации. Законодателем также предусмотрена возможность получения медицинской

¹⁷⁷Постановление Правительства РФ от 24 апреля 2019 г. № 491 «О порядке медицинского обеспечения сотрудников, имеющих специальные звания и проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, таможенных органах Российской Федерации и федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, отдельных категорий граждан Российской Федерации, уволенных со службы в указанных учреждениях и органах, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, членов их семей и лиц, находящихся на их иждивении, в медицинских организациях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, Федеральной таможенной службы, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий или Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 17 ст. 2119.

помощи в государственных и муниципальных системы здравоохранения с возмещением в соответствии с законодательством Российской Федерации расходов на оказание медицинской помощи этим медицинским организациям соответствующими федеральными органами исполнительной власти, в которых сотрудники проходят службу.

Несмотря на то, что Закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» применяется практически в отношении всех ведомств осуществляющих государственную службу иных видов, отсутствует единая Инструкция о порядке пенсионного обеспечения лиц данной категории. Вследствие этого у каждого ведомства имеется своя утвержденная Инструкция, так:

- приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 14 февраля 2017 г. № 87 «Об утверждении Инструкции об организации работы в органах федеральной службы безопасности по пенсионному обеспечению лиц, уволенных с военной службы, и их семей»;

- приказ Федеральной таможенной службы Российской Федерации от 21 апреля 2011 г. № 833 «Об утверждении Инструкции о порядке пенсионного обеспечения сотрудников таможенных органов Российской Федерации и их семей»;

- приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 30 декабря 2005 г. № 258 «Об утверждении Инструкции об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе»;

- приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 9 января 2018 г. № 7 «Об утверждении Инструкции об организации работы

по пенсионному обеспечению в системе МВД России и признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России».

За сотрудниками, вышедшими в отставку и членами их семей, сохраняются преференции, приобретенные ими в период прохождения службы. Подтверждение этому мы находим в Федеральном законе от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Анализ статьи 10 комментируемого закона показывает, что лица, уволенные со службы на пенсию и имеющие выслугу 20 и более лет, члены его семьи, а также лица, находящиеся на его иждивении, сохраняют за собой право на приобретение путевок для прохождения санаторно-курортного лечения в ведомственной санаторно-курортной организации. Оплата стоимости путевки осуществляется в размере 25 процентов для лица, проходившего государственную службу иных видов и вышедшего на пенсию, для остальных лиц, находящихся на иждивении пенсионера и проживающих совместно с ним в размере 50 процентов от стоимости путевки утвержденной уполномоченным органом исполнительной власти.¹⁷⁸ Данным правом пенсионер может воспользоваться 1 раз в год.

Подпункт «б» пункта 1 Правил утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 63¹⁷⁹ закрепляет

¹⁷⁸Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 01.03.2020) // Собрании законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 53 (часть I) ст. 7608

¹⁷⁹Постановление Правительства РФ от 30 января 2013 г. № 63 «Об утверждении Правил возмещения расходов на проезд и провоз багажа к избранному месту жительства сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации, выплаты денежной компенсации расходов на проезд в санаторно-курортные организации гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в указанных учреждениях и органах, и членам их семей, а также проезда членов семей и родителей погибшего (умершего) сотрудника этих учреждений и органов к месту

право на возмещение расходов связанных с проездом на железнодорожном, воздушном, водном, автомобильном, за исключением такси, для осуществления санаторно-курортного лечения в соответствующее учреждение относящегося к ведомству в котором проходил службу пенсионер. Расходы по проезду возмещаются в полном объеме пенсионеру и одному лицу, следующему с ним.

Сотрудники, государственной службы иных видов и имеющие выслугу не менее 10 лет в календарном исчислении приобретают право на единовременную социальную выплату для строительства или приобретения жилого помещения, в случае признания их нуждающимися в улучшение жилищных условий в соответствии требованиями статьи 3 закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ¹⁸⁰. В случае увольнения сотрудника со службы на пенсию по выслуге лет либо инвалидности за ним сохраняется право на получение единовременной социальной выплаты. Данное право закрепляется пунктом 7 статьи 4 комментируемого закона¹⁸¹.

Анализируя отдельные положения статьи 4 закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ¹⁸² мы приходим к выводу, что в случае гибели либо смерти сотрудника, имевшего право на получение единовременной социальной выплаты, при исполнении служебных обязанностей, законодатель сохраняет данное право за членами семьи погибшего либо умершего.

его погребения, находящемся за пределами территории Российской Федерации» (в ред. от 30.10.2019) // Собрании законодательства Российской Федерации от 4 февраля 2013 г. № 5 ст. 403

¹⁸⁰Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 01.03.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 53 (часть I) ст. 7608.

¹⁸¹Там же.

¹⁸²Там же.

Статьей 9 закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ¹⁸³ законодателем предусмотрено, что за членами семьи сотрудника, погибшего при исполнении служебного долга, либо получившего травму или заболевание, в результате которого сотрудник не смог продолжить службу, и умершего в результате заболевания полученного во время службы в правоохранительных органах, закрепляется право на компенсацию денежных расходов по оплате коммунальных услуг, за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме, взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, обращение с твердыми коммунальными отходами, приобретения топлива для обогрева жилья, ремонта принадлежащего им частного дома.

За сотрудниками, проходившими службу в районах с неблагоприятными климатическими и экологическими условиями, частью 10 статьи 3 закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ закрепляется право на возмещение расходов по проезду и перевозке до 20 тонн личного имущества любыми видами транспорта, за исключением воздушного в отношении перевозки личного имущества, к новому месту жительства в связи с увольнением со службы.¹⁸⁴

Частью 14 статьи 3 закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ в отношении детей, сотрудников погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, вследствие заболевания, повлекшего утрату трудоспособности, либо умершего в течение одного года после увольнения со службы вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие

¹⁸³Там же.

¹⁸⁴Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 01.03.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 53 (часть I) ст. 7608

заболевания, полученного в период прохождения службы, исключивших возможность дальнейшего прохождения службы закрепляется первоочередное право на предоставление мест в дошкольных образовательных и общеобразовательных учреждениях, а также в летние оздоровительные лагеря.¹⁸⁵

Таким образом, в настоящее время имеющаяся нормативно-правовая база по пенсионному обеспечению не соответствует современной действительности. Она многослойна и запутанна. Один акт ссылается на другой, который в свою очередь ссылается на третий. И это связано в первую очередь с тем, что Российское законодательство пошло по зарубежному пути, когда каждое ведомство имеет свою нормативно правовую базу по социальному обеспечению.

¹⁸⁵Там же.

JUS PRIVATUM

Амзараков Г.А.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЗОТЕРИЧЕСКИХ ПРАКТИК

На данный момент полная юридическая ответственность за предоставление эзотерических услуг отсутствует. В отличие от профессиональных психологов и врачей, эзотерики не гарантируют результатов и не несут юридической или моральной ответственности. Единственное исключение до 2000-х гг. в РФ был закон от 6 апреля 1999 года № 169-КЗ¹⁸⁶ (который предусматривал административную ответственность за нарушение общественного порядка из-за гадания и попрошайничества).

С другой стороны, магическое и ритуальное поведение является психологической защитой для построения повседневных коммуникаций. Человек стремится узнать многогранность мира, заглянуть в будущее, понять сны, развить в себе способности, содействующие осознанности¹⁸⁷. Можно сказать, что это безобидные проявления интереса к эзотерическим практикам - поиск высших идеалов и ориентиров развития, стремление человека познать

¹⁸⁶ Закон Краснодарского края от 06 апреля 1999 года N 169-КЗ / В ред. Закона Краснодарского края от 07.08.2000 г. N 306-КЗ НГР:ru23000200000239 (утратил силу) М., 2002.

¹⁸⁷ Бочарникова И. С., Боровая И. А. Специфические особенности восприятия феномена оккультизма в современном российском обществе //Перспективы науки и образования. – 2014. – №. 1 (7). С. 243-246.

себя, найти призвание в жизни. Можно выделить целевую группу, в которой в большинстве случаев потребителями услуг эзотерических практик являются люди, заинтересованные саморазвитием.

Эзотерик – человек, который обладает (или претендует на обладание) некоторыми скрытыми или глубокими знаниями, наукой и религией, а также стремится открыть в себе паранормальные, экстрасенсорные навыки¹⁸⁸. Окультист А. Кроули писал, что истинная магия связана с определенным состоянием сознания. Неомистическое сознание заставляет человека искать истину¹⁸⁹. Получение знания возможно, если коснуться физических аспектов бытия, которые принадлежат к священным явлениям. В этом контексте существует проблема лже-эзотериков, заимствующих псевдомагические атрибуты для введения в заблуждение и манипуляции сознанием жертвы. Такие субъекты правоотношений, как правило, преследуют цель максимизации дохода вне норм морали и доброй совести.

Люди, которые верят в астрологию, осознают детерминированность, и чувствуют, что они зависят от небесных объектов. Сегодня исследователи этой проблемы пишут, что в центре культуры Вооруженных Сил РФ находится «Центр научной астрологии», а также «Астрология в правоохранительных органах»¹⁹⁰.

Академия наук СССР начала заниматься проблемой внедрения лженауки в государственный сектор, когда на кафедре общей физики и астрономии было принято решение о лженаучности торсионных технологий Центра нетрадиционных технологий СССР. Его финансирование было определено на сумму около 1 млрд. долл., что было переведено через закрытые статьи бюджета спецслужб. Комиссия, созданная в 1998 году, имела первостепенную

¹⁸⁸ Ерофеев К. Б. «Магические услуги»: правовой анализ //Евразийская адвокатура. 2013. №. 3 (4). С. 144.

¹⁸⁹ Волков С. Н. Неомистическое сознание как основание развития современных организованных форм религиозных и эзотерических практик //Российский гуманитарный журнал. 2018. Т. 7. №. 2. С. 110-113.

¹⁹⁰ Юревич А. В. Паранаука в современной России //Наука. Инновации. Образование. 2008. №. 6. С. 98-102.

задачу по изучению финансируемых государством крупномасштабных, наукоемких проектов по предотвращению повторения историй лженаучных разработок¹⁹¹.

По данным Президиума РАН, Б.Н. Ельцин говорил об изобретателе, который пообещал заменить все источники энергии в стране энергией из камня. Эта традиция идет со времен СССР, когда лидеры советовались с эзотериками. Экстрасенсы также работали в штабе МЧС при Шойгу. Статья 159 УК РФ¹⁹² (о мошенничестве) носит слишком конкретный характер, что не позволяет эффективно рассматривать случаи мошенничества, использующие псевдонаучные концепции. Для того, чтобы найти адекватные меры, способствующие соблюдению журналистами требований статьи 49 закона о СМИ¹⁹³, нужно исключать возможность публикации недостоверной информации без проверки.

Одна из первых - статья 158 КоАП РСФСР¹⁹⁴ полагала ответственность за мелкое хулиганство, то есть за приставания и попрошайничество в общественных местах, оскорбительные преследования граждан (в том числе за назойливые предложения «погадать»), нарушающие общественный порядок. Однако КоАП РФ об административных правонарушениях, не предусматривает ответственности за гадания даже в случае преследования людей, поскольку эзотерическая практика относится к различным действиям, целью которых является воображаемое сверхъестественное воздействие на окружающий мир. В области, где услуга потребляет в момент ее предоставления, крайне сложно получить юридический контроль и оценку эффективности результата. Другими словами, эзотерическая практика - способность получать некий результат без прямого физического воздействия,

¹⁹¹ Александров Е. Б. Феномен лженауки в современном обществе и меры по противодействию лженаучным проявлениям // В защиту науки. 2013. №. 13. С. 9-18.

¹⁹² Уголовный кодекс Российской Федерации от 08.12.2003 N 162-ФЗ (ред. от 08.06.2020 г.) // СПС Консультант плюс.

¹⁹³ Закон РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 (ред. от 01.03.2020 г.) // СПС Консультант плюс.

¹⁹⁴ Уголовный кодекс РСФСР 1984 г. (утратил силу) М., 2001.

работая с подсознанием, энергией и/или воображением. Некоторые сторонники отмечают важность творческого развития, медитации, дисциплины и адекватности.

Н.А. Лопашенко отмечает, что на практике существует множество конкретных проявлений эзотерического мошенничества. Их можно отнести, например, к категории намеренного обмана. В то же время в большом количестве публикуются эзотерические новости, существуют каналы Ютуб, открываются специализированные магазины. Таким образом, современная культура России стимулирует интерес к эзотерическим практикам, что приводит к увеличению числа фактов обмана и мошенничества. С этой точки зрения, рекомендуется запретить любую рекламу и популяризировать эзотерические услуги, если они подразумевают коммерческий интерес.

Согласно Указу Президента «О гарантиях права граждан на охрану здоровья при распространении рекламы» на текущий момент запрещается распространение в СМИ рекламы любых эзотерических услуг, поэтому большинство из них ушли в сеть Интернет. С другой стороны, если эзотерическая деятельность ведется индивидуально, направлена на саморазвитие и не преследует экономических выгод, то она должна восприниматься как элемент творческого саморазвития. Личность эзотерика заинтересована в помощи людям, а не в получении экономических выгод.

Довольно интересно дело 2016 года, когда Мосгорсуд отклонил иск, который свидетельствовал о негативном результате «привороты»: заказчик заплатила сумму 1 миллион 52 тысячи рублей на то, чтобы «муж вернулся в семью», однако после эзотерической практики муж, напротив, оставил жену и детей¹⁹⁵. Основание отказа принять иск: законодательство не регулирует правила эзотерического рынка. Еще одним моментом стало одно из условий подписанного договора о том, что, во-первых, заказчик понимает специфику

¹⁹⁵ Исмагилова Г. Колдунам закон не писан // URL: https://zakon.ru/blog/2016/09/09/koldunam_zakon_ne_pisan_sud_otkazal_v_iske_na_summu_1 mln_rub_uplachennyh_za_vozvrat_muzha

услуг, а, во-вторых, подписывает осведомленность о специфике восприятия результата, ввиду чего качество услуги оценить невозможно. По мнению Тагровой С. Т. и Ядрихинского А. Н., эзотерические организации сегодня не контролируются правоохранительными органами для обеспечения безопасности граждан и находятся вне правового поля¹⁹⁶. Но необходимо отметить, что между заказчиком и исполнителем существовали договорные отношения, предусматривающие не наступление результата, что не является нарушением договора.

Причины веры в сверхъестественное могут быть разные: саморазвитие, поиски божественных проявлений, пропаганда эзотерических ценностей в СМИ, жажда достижения поставленных целей и задач используя нестандартные инструменты и т.д.

Вопрос признания эзотерических услуг как априорной естественной формы мошенничества довольно сложен. Проблема в том, что на практике очень трудно определить стандарт качества оккультных услуг, поскольку, во-первых, они нематериальны; а также, как отметила А.Е. Козловская, неспособность определить качество эзотерических услуг связана с личностью клиента: есть высокая вероятность случайного положительного результата. Человек после посещения эзотерика чувствует больше уверенности, возможно внушение и эффект плацебо.

Согласно статье о мошенничестве, указанной выше, мошенничество - кража чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем злоупотребления доверием или обмана. В случае мошенничества действия правонарушителя, как правило, носят информативный характер и основаны на особых доверительных отношениях между жертвой и мошенником (психологический предлог доверия используется практически во всех формах телефонного консультирования по вопросам эзотерики). Потенциальные

¹⁹⁶ Тагорова С. Т., Ядрихинский А. Н. Мошенничество в сфере оккультно – магической деятельности //XXIII Лаврентьевские чтения, посвященные 70-летию основания Якутского научного центра Сибирского отделения Российской академии наук. 2019. С. 78-81.

жертвы, как правило, имеют болезненное психическое здоровье и подвержены внушению. С этой позиции, люди должны сами нести ответственность за свою психологическую устойчивость и проходить специальное лечение и профилактику. Н. Китаев высоко ценит возможность эзотерического вреда гражданам, но также объясняет положительный исход магического воздействия вследствие гипноза или повышенной чувствительности жертвы. Необходимо отметить, что эзотерические практики в большинстве своем имеют положительные результаты, в связи с чем судебные разбирательства достаточно редки.

Подразумевается, что заказчик эзотерических услуг обязан оплатить услуги в сроки и способами, указанными в договоре на оказание услуг (пункт 1 статьи 781 ГК РФ¹⁹⁷). В случае невозможности исполнения по вине заказчика - услуги подлежат оплате в полном объеме, если иное не предусмотрено законом или договором (пункт 2 статьи 781 ГК РФ). Представляется перспективным заставить людей, которые предоставляют эзотерические услуги населению за определенную плату, заключать с потребителями письменный договор, в котором указывается ответственность за неспособность достичь положительного результата воздействия; однако, очевидно, что возникнут трудности, поскольку эзотерические услуги потребляются в процессе их предоставления. Однако возможность их правового регулирования сомнительна из-за самой сущности таких услуг, так как сегодня невозможно установить объективную связь между действиями, предпринятыми во время их предоставления, и обещанным результатом. Таким образом, такие контракты и договора являются неопределенными и нерегламентированными.

Как правило, пострадавшая сторона передает имущество (деньги) за эзотерические услуги добровольно. Обман или злоупотребление доверием являются внешними формами преступного поведения. А.Н. Жалинский

¹⁹⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019 г.) (с изм. от 28.04.2020) // СПС Консультант плюс.

считает осуществления умысла обмана и злоупотребления доверием преступлением, хотя это трудно доказать. В этой ситуации привлечение к уголовной ответственности нелогично, и почти невероятна перспектива привлечения к ответственности эзотериков по статье 159 УК¹⁹⁸. Жертва, которая видит шарлатанский результат работы оккультиста, может защитить себя в гражданском процессе. Однако существует возможность привлечения к ответственности по статье 171 УК РФ. Кроме того, на данном этапе Министерство здравоохранения не приписывает целительство к частной медицинской практике и не требует обязательной лицензий.

Одни из исследователей считают, что наука является последовательным антагонистом всех форм верований. Цель светской науки - изгнать религиозную веру и эзотерику. Поэтому в постиндустриальной научной картине мира существуют эффективные законодательные методы защиты от эксплуатации на доверчивости граждан.

Согласно статье 148 УК Швейцарии¹⁹⁹, эксплуатация доверчивости (предсказания, толкования снов, гадания, шаманизм) относится к мошенничеству.

Перспектива введения оккультного лицензирования услуг создаст дополнительную проблему бюрократии и коррупции. При этом детали данного вида деятельности не представляют интереса для регулирующих органов. В целях ограничения лже-эзотерических практик на данном этапе было бы полезно продолжить применение статьи о незаконном предпринимательстве. В дополнение в ГК РФ предлагается добавить новый классификатор видов деятельности, описывающих эзотерические услуги, которые не запрещают само обучение, но контролирует финансовый аспект. На сегодняшний день согласно Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2), услуги разного рода

¹⁹⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. №63-ФЗ (ред. От 08.06.2020 г.) //СПС Консультант плюс.

¹⁹⁹ Уголовный кодекс Швейцарии от 21.12.1937 г. (ред. от 15.01.2007 г.) // Юридическая Россия.

эзотериков (маги, медиумы, экстрасенсы, шаманы, астрологи и проч.) классифицируются по коду деятельности 96.09.19 «Услуги разнообразные прочие, не включённые в другие группировки».

Интересен опыт США, когда ясновидящие снимают отпечатки пальцев и платят ежегодную плату в размере 150 долл. (существует также в реестре ОКВЭД). У предсказателей также должен быть знак на рабочем месте, который говорит, что клиент несет ответственность; в то время как в Великобритании существуют ограничения в рекламе эзотерических услуг, а также эзотерика позиционируется как развлечение.

По мнению автора статьи, необходимо подробно регламентировать положения договоров на оказание эзотерических услуг, определив максимально детализованные условия сделки (результат, методы работы, условия и цена). Представляется разумным предусмотреть форму соглашения между эзотериком и клиентом, причем оплата обеспечивается только в том случае, если в интересах клиента достигнут положительный результат (статья 781 ГК РФ²⁰⁰, статья 37 «О защите прав потребителей»²⁰¹). Также необходимо рассмотреть вопрос об уменьшении налогообложения бизнеса, связанного с эзотерическими практиками, как положительного с точки зрения общественных выгод.

Юдин И.В.

**РЕЦЕНЗИЯ НА УЧЕБНИК А.В. ИГЛИНА «ПРАВО
МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ДОГОВОРОВ»**

Рукопись учебника доцента кафедры международного и интеграционного права юридического факультета Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ, кандидата юридических наук, доцента Иглина А.В. посвящена особенностям изучения

²⁰¹ Закон РФ от 07.02.1992 г. № 2300-1 (ред. от 24.04.2020 г.) // СПС Консультант плюс.

дисциплины «Международное экономическое право». Подход к преподаванию данного курса, изложенный в учебнике, отличается новизной, вниманием к современным тенденциям развития международного экономического права как предмета преподавания и внешней политики государств.

Представленная рукопись учебника комплекса составлена в соответствии с учетом специфики подготовки дипломированных специалистов и бакалавров и требованиями образовательных стандартов, а равно современными тенденциями развития науки международного права.

Структура рецензируемого учебника обусловлена стремлением автора последовательно изложить становление и развитие международных экономических отношений: от перенесения сфер финансово-экономического регулирования из национального на межгосударственный уровень, от классических расчетных отношений к криптовалюте. Так, в общей части рассматриваются концептуальные особенности мировой экономики и ее организационно-правовые формы (международные организации и договоры); в особенной части выявлены особенности международно-правового регулирования финансов и расчетов, торговли и таможенного дела, транспорта и технологий; в специальной части охарактеризовано членство РФ в международных экономических организациях, сотрудничество РФ и международных экономических организаций (в которых РФ не состоит) и сотрудничество РФ с зарубежными странами в сфере экономики.

В структуре каждой темы детально раскрывается содержание теоретических и практических вопросов международного экономического права как особой правовой системы – конгломерата норм. Каждая тема отличается четкой структурой и логической последовательностью.

Считаю рукопись Иглина А.В. актуальным учебно-методическим исследованием, полезным для студентов юридических ВУЗов, а также для аспирантов и преподавателей.

Считаю также, что данная рукопись соответствует требованиям, предъявляемым к научным изданиям такого рода и рекомендую данную рукопись для издания в представленном виде.

Иглин В.В.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ: РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ

Так называемый Закон о пенсионной реформе был подписан Президентом РФ 3 октября 2018 года²⁰². Данным Законом с учетом рекомендаций Международного Валютного Фонда предусмотрено постепенное увеличение пенсионного возраста с 55 до 60 лет для женщин и с 60 до 65 для мужчин. Также приняты меры по защите лиц предпенсионного возраста: для работодателей введена уголовная ответственность за их увольнение, а пособие по безработице для них увеличено.

В 2019 году определены новые условия для досрочного обращения за пенсионной выплатой. Для досрочного обращения необходимо заработать стаж: мужчинам 42 года, а женщинам – 37 лет. При соблюдении этих условий граждане вправе раньше на 24 месяца обратиться за пенсионным содержанием. Коснулись изменения и возраста ухода с работы, он не должен быть ниже: 55 лет у женщин и 60 лет у мужчин.

В новой редакции пенсионного законодательства стоит отметить появление условия, предусматривающее увеличение на 25% пенсионной

²⁰² Федеральный закон от 03.10.2018 №350-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" // Собрании законодательства Российской Федерации от 8 октября 2018 г. №41 ст.6190.

выплаты для неработающих пенсионеров. В частности сельской местности, в том случае, если стаж в сельском хозяйстве превышает 30 лет.

В связи с поручением Президента Российской Федерации Путина В.В. с 2019 г. изменился порядок индексации пенсий с назначенной к ней социальной доплатой. Теперь прибавка от индексации будет начисляться сверх величины прожиточного минимума, то есть величина социальной доплаты остается неизменной²⁰³.

Правительственное решение повысить пенсионный возраст стало беспрецедентным за весь период советской и постсоветской истории. Данное решение декларировалось как необходимая мера, связанная со снижением рождаемости и одновременно с увеличением ожидаемой продолжительности жизни.

Стартовавший в январе 2019 года переходный период пенсионной реформы должен закончиться к 2028 году. Осенью 2019 года Министерство финансов РФ сообщило, что подготовке законопроекта о «Гарантированном пенсионном продукте». Основной вопрос, по которому имеются разногласия между Центральным Банком Российской Федерации и Министерством Финансов РФ – это процесс автоматического или добровольного перехода граждан на новую систему.

Президент Российской Федерации Путин В.В. считает, что данный переход осуществлялся исключительно на добровольной основе. Систему гарантированного капитала предполагается ввести уже с 2021 года.

Новая реформа должна стимулировать граждан к добровольным пенсионным накоплениям, что в свою очередь, приведет к росту пенсий в Российской Федерации.

В 2020 году претерпело изменения и законодательство в отношении назначения пенсий для госслужащих и определения их размера. Эти изменения связаны с высоким уровнем инфляции и необходимостью

²⁰³ <http://www.pfrf.ru/branches/hmao/news~2019/12/11/195666>

индексации выплат для поддержания соответствующего уровня жизни. Решение о назначении пенсии или об отказе в ее назначении принимается уполномоченным органом в виде нормативного акта. Все документы, о назначении госслужащему пенсии за выслугу лет, формируются в отдельное пенсионное дело государственного служащего, и передаются в архив уполномоченного органа на хранение.

В случае возобновления госслужащим замещения должностей федеральной государственной или муниципальной службы выплата пенсии за выслугу лет будет приостановлена со дня назначения на эту должность. Данное решение уполномоченного органа подтверждается соответствующим нормативным актом. Госслужащему, назначенному на одну из указанных должностей необходимо в пятидневный срок в письменном виде известить об этом уполномоченный орган, в установленной форме. В последствии, выплата пенсии за выслугу лет возобновляется, при освобождении госслужащего от занимаемой должности. Выплата пенсии начинается со дня, следующего за днем освобождения от соответствующей должности, на основании заявления госслужащего, с приложением копии приказа об освобождении его от должности.

В случае смерти госслужащего, получавшего пенсию за выслугу лет, ее выплата прекращается уполномоченным органом с первого числа месяца, следующего за месяцем, наступления смерти.

В случае повышения в централизованном порядке размера денежного содержания по соответствующей должности государственной службы, размер назначенной государственному служащему пенсии за выслугу лет подлежит перерасчету уполномоченным органом. При отсутствии соответствующей должности государственной службы перерасчет производится исходя из увеличения размера денежного содержания по аналогичной должности в государственном органе, в котором государственный служащий проходил государственную службу.

Финансирование пенсий за выслугу лет производится за счет средств федерального бюджета.

Пенсия за выслугу лет и пенсия по старости назначаются пожизненно.

Порядок индексации установлен в постановлении Правительства Российской Федерации от 31.05.2005 №346 «Об индексации пенсий федеральных государственных служащих»²⁰⁴.

Пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих индексируются при централизованном повышении денежного содержания (денежного вознаграждения) федеральных государственных служащих.

Индексация пенсий госслужащих происходит:

1. В случае централизованного повышения должностных окладов (денежного вознаграждения) - на индекс повышения должностных окладов (денежного вознаграждения);

2. В случае централизованного повышения иных денежных выплат, которые в соответствии с законодательством входят в состав денежного содержания госслужащих, - на средневзвешенный индекс повышения одной или нескольких таких выплат, утверждаемый Правительством Российской Федерации по представлению Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации.

При индексации пенсии с применением индекса повышения должностных окладов (денежного вознаграждения) размер проиндексированного среднемесячного заработка, из которого определяется размер пенсии, не может превышать 2,8 проиндексированного должностного оклада (0,8 проиндексированного денежного вознаграждения).

²⁰⁴ Постановление Правительства РФ от 31.05.2005 №346 (ред. от 04.08.2015) "Об индексации пенсий федеральных государственных гражданских служащих"

Индексация пенсий производится со дня повышения в централизованном порядке денежного содержания (денежного вознаграждения) федеральных государственных служащих.

Отличия при начислении пенсий в разных странах связаны в основном со способом учета условий труда и характером прежней работы пенсионеров;

способом учета трудового (пенсионного, страхового) стажа и способом определения основы начисления пенсий.

Так, в **Венгрии** живет достаточно старое население и существует масштабная государственная программа пенсионного обеспечения. Основные требования для получения пенсии в Венгрии разработаны еще на основании закона о пенсионной реформе 1997 года с внесенными изменениями в 2012 году.

Требования следующие: 20 лет занятости для получения полной пенсии по старости и 15 лет для получения частичной пенсии по старости. С 1 января 2012 года постепенно увеличивается возраст выхода на пенсию. С 2022 года возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин 65 лет

В этом году средний размер пенсии составляет 400\$, а возраст выхода на пенсию составляет – 64 года. Пенсионные выплаты позволяют оплачивать коммунальные услуги, приобретать привычные продукты питания. Медицина в стране бесплатная. У пенсионеров есть льготы для поездок в общественном транспорте, включая междугородние поездки. Правда с минимальным комфортом или нужно доплатить разницу до более дорогого тарифа. Билеты в музеи продаются с 50% скидкой.

Пенсионные фонды Венгрии не обязаны иметь собственные средства, так как они являются обществами взаимного страхования или кооперативами. Что позволяет, достаточно легко учредить подобный фонд. Есть такая отличительная черта у этой страны.

Единый регулятор финансовых институтов контролирует пенсионные фонды через управляющие компании. Которые, в свою очередь, нанимают выборные советы от вкладчиков. Управляющие компании не несут

ответственности за неудачные инвестиции. Компенсации вкладчикам не предусмотрены.

Главная проблема венгерской пенсионной системы – плохая демографическая ситуация: венгры мало рожают, живут дольше, а мигранты не стремятся в эту страну. Другая проблема – одновременное существование двух пенсионных систем: «старой» и частично «накопительной», что ведет к увеличению административных расходов. Также такой уровень взносов слишком мал для обеспечения выплат по европейским стандартам. В настоящий момент разрабатывается новый законопроект, который учтет все недостатки существующей пенсионной системы.

В целях усиления социальной защиты населения, Правительством Венгрии было принято решение о возобновлении выплаты так называемой тринадцатой месячной пенсии. Правда ввод в действие механизма начисления и выплат будет проходить поэтапно начиная с 2021 г.

«Так в 2021 году в феврале будет выплачена четверть дополнительной месячной пенсии, в 2022 году - половина, в 2023 году – до выплат добавится еще одна четвертая, а в 2024 году пенсия будет выплачена уже за полный месяц. А начиная с 2023 года выплата тринадцатой месячной пенсии будет осуществляться в полном объеме ежегодно»²⁰⁵.

В **Болгарии** граждане предпенсионного возраста, являются самой многочисленной группой безработных. Эти граждане составляют 40% всех ищущих работу. В отличие от Венгрии более 45% пенсионеров в Болгарии продолжают трудиться, поскольку получаемой пенсии недостаточно для обеспечения привычной жизни. Средняя пенсия составляет 280 долларов.

В Болгарии, начиная с 2011 года, постепенно повышается пенсионный возраст. К 2021 году пенсионный возраст мужчин будет 65 лет, а женщин 63 года. В Болгарии существует, необычное для европейских государств, правило

²⁰⁵<http://myhungary.net/news/1657-pensionery-vengrii-mogut-rasschityvat-na-trinadcatuyu-pensiyu.html>

выхода на пенсию: нужно иметь определенную совокупность страхового стажа и возраста²⁰⁶.

В Болгарии разработана сложная система, регулирующая процесс уплаты налогов социального и медицинского страхования, а также осуществления сборов в пенсионный фонд. Финансовый груз сборов, касающихся страхования, делится между работниками и работодателями.

При назначении пенсии большое значение имеют условия и тяжесть труда. Различают три категории работ. Работам особо тяжелым, опасным и вредным для здоровья присвоена I категория тяжести труда. К II категории относятся тяжелые и вредные для здоровья виды работ. К III категории относят все остальные общие виды работ. Перечень работ, относящийся к тяжести труда, предусмотрен и в Российском законодательстве. Но представлен значительно шире.

Если гражданин Республики Болгарии имеет страховой стаж разных категорий, то при выходе на пенсию страховой стаж и возраст приравнивается к III категории в соотношении 3:5 для I категории, 4:5 для II категории и 1:2 или 1:3 для некоторых категорий лиц, работающих в специфических условиях труда. Основой для определения размера пенсии является средняя заработная плата или доход застрахованного лица.

В **Сербии** пенсия по старости не может быть выше 85 % пенсионной основы. В целях защиты материального благосостояния пенсионеров в связи с инфляцией было предусмотрено ежегодное повышение пенсий 1 апреля и 1 октября в соответствии с текущим ростом стоимости жизни. В Сербии средний размер пенсии составляет 247 долларов, возраст составляет – 65 лет для мужчин и женщин²⁰⁷. Население Сербии стареет, число пенсионеров растет, а число работающих продолжает уменьшаться. Вклады работающих покрывают лишь часть расходов на пенсии, а остальная часть поступает напрямую из бюджета государства.

²⁰⁶ <https://bulgariamagazine.ru/pensiya-v-bolgarii/>

²⁰⁷ <https://visasam.ru/emigration/europe-emigration/zhizh-v-serbii.html#i-4>

В Чехии пенсионная система обеспечивает выплату пенсий следующим категориям граждан: лица, достигшие 67-летнего возраста, инвалиды, сироты и другие социально незащищенные категории граждан. При этом в 2015 году были внесены серьезные изменения. Граждане Чехии считают, что система стала более справедливой. Ранее пенсионная система состояла из трех частей. В результате реформы пенсия состоит из двух частей: минимальная, которая обеспечивается государством и вторая часть – накопительная. Ежемесячно граждане отчисляют определенный процент в государственный банк. Затем с этого счета выплачиваются месячные пособия.

Начиная с 2017 года, пенсионеры имеют право на различные дотации и льготы. Льготы касаются посещения театров, бассейнов, проезда в городском и междугороднем транспорте. Средняя пенсия 498 долларов, необходимый трудовой стаж составляет от 15 до 25 лет²⁰⁸.

По сравнению с вышеперечисленными странами, в Чехии пенсионная система является самой благоприятной для граждан.

В странах Восточной Европы в отличие от Российской Федерации для женщин и мужчин установлен одинаковый возраст для выхода на пенсию. Подобное равноправие полов может углубить неблагоприятную ситуацию с отрицательным приростом населения. Практически во всех странах Восточной Европы пенсионные фонды, вместе с различными страховыми и инвестиционными компаниями выступают основными институциональными инвесторами на рынках ценных бумаг.

Основу современной системы пенсионного обеспечения во Франции заложили после Второй мировой войны. Последняя реформа была проведена в середине 2003 года. И получила название закона Фийона. Её разработчики стремились сделать условия выхода на пенсию одинаковыми для работников различных областей деятельности. И одновременно ужесточить требования для получения выплат.

²⁰⁸ <https://czechrepubliclife.ru/pensiya-v-chexii/>

В настоящее время официальный минимальный возраст для выхода на пенсию составляет 60 лет, однако по закону Фийона для получения полной пенсии необходимо иметь общий трудовой стаж не менее 40 лет. Если трудового стажа не хватает, то размер пенсии уменьшается на 5% за недостающий год стажа. Этот «штрафной коэффициент» не может превышать 25%.

В 67 лет получение полной трудовой пенсии возможно вне зависимости от продолжительности трудового стажа. Новый закон предусматривает также надбавку при продолжении трудовой деятельности после достижения 40 лет стажа или 65 лет в размере 3% за каждый год работы в пределах 15%²⁰⁹.

Поскольку инфляция опережает рост средней заработной платы, на законодательном уровне было решено индексировать пенсии по темпам роста цен.

Пенсионная система Франции является солидарной. Это означает, что пенсионерам платят за счет взносов работающих граждан. Принцип солидарности действует на нескольких уровнях:

1. Пенсионные режимы действуют каждый для своей отрасли. И хотя размер выплат отличается, все режимы обеспечивают оплату больничных листов, время нахождения в декрете и другие периоды вынужденного перерыва в работе. А так же гарантируют минимальный уровень пенсии независимо от общей суммы пенсионных взносов;

2. Во Франции растёт процентная доля пенсионеров. Число лиц в возрасте старше 60 лет составляет 40% от населения в возрасте от 20 до 59 лет. В 2040 году их доля достигнет 71%, если коэффициент фертильности сохранится на уровне 1,8 ребенка на одну женщину.

В связи с плохой демографической ситуацией, которая сложилась в Европе, были разработаны способы финансовой компенсации. Если число плательщиков взносов сильно упало в одних пенсионных режимах, то они

²⁰⁹ <https://april-concert.ru/pensiya-vo-frantsii-vo-skolko-let/>

получают финансовую компенсацию за счет режимов с положительным демографическим балансом.

3. На государственном уровне помощь оказывается некоторым пенсионным режимам, имеющим структурный дефицит. Например, в угольной промышленности массово сокращают шахтеров, так как страны Европы стремятся перейти на экологически чистое топливо. И отказываются от угля. На сегодняшний день, работающих в этой отрасли не хватает, чтобы обеспечить выплаты своим пенсионерам.

Французская пенсионная система держится на двух фундаментальных принципах:

1. «Пенсионное накопительное страхование». Как уже было сказано, пенсия в этом случае выплачивается из средств, которые человек откладывает на протяжении трудовой деятельности.

2. «Солидарность». При этом пенсии выплачиваются из отчислений работающих сограждан²¹⁰.

Еще одной особенностью пенсионного законодательства Франции является то, что после смерти одного из супругов, оставшемуся из них в живых назначается дополнительная выплата к его пенсии еще и сумма, в размере половины пенсии, которая выплачивалась умершему²¹¹.

По итогам настоящего исследования представляется разумной пенсия, которую пенсионер сможет получать в увеличенном размере, пропорционально количеству лет, в течение которых он работал, после достижения установленного пенсионного возраста. Этот способ подходит для пенсионеров, которые в свои годы чувствуют себя трудоспособными и энергичными. Таким образом, создается ситуация, в которой учитываются интересы государства, связанные с уменьшением трудоспособного населения

²¹⁰ Франция: пенсионная реформа. Электронный ресурс «Новый пенсионер» - <http://www.pencioner.ru/>

²¹¹ <https://pfrp.ru/faq/pensii-vo-frantsii.html>

и интересы граждан, которые заинтересованы в получении пенсионных надбавок.

Другое направление для решения существующих проблем - успешная работа НПФ (Негосударственных пенсионных фондов). НПФ привлекают денежные средства граждан и затем вкладывают в различные проекты для получения прибыли. Но на данный момент НПФ в России не пользуются доверием.

Эту ситуацию может исправить создаваемый Национальный расчетный депозитарий (НРД). Он может застраховать негосударственные пенсионные накопления. А так же инвестиционный доход, полученный с этих накоплений.

Депозитарий создается в рамках реформирования существующей системы. Он открывает человеку счет, куда перечисляются деньги, а также отслеживает движение денег и по требованию владельца отправляет их в тот или иной Негосударственный пенсионный фонд.

Есть и другая инициатива, которая должна стимулировать граждан пользоваться добровольной системой накопления пенсий.

В начале сентября 2019 года Министерство финансов подготовило законопроект с предварительным рабочим названием "О гарантированном пенсионном продукте" (далее – ГПП).

А уже 12 февраля 2020 года Государственная Дума рассмотрела поправки к закону о государственном пенсионном плане. Было решено, что все участники ГПП смогут выходить на пенсию раньше. Мужчины в 60 лет, а женщины в 55 лет. То есть раньше на пять лет.

Предполагается гарантия сохранности долгосрочных пенсионных накоплений, регистрация накопительных счетов центральным администратором и налоговые льготы для бизнеса. Граждане Российской Федерации смогут присоединиться к гарантированному продукту накопления, имеющемуся в системе обязательного пенсионного страхования.

«Гарантированный пенсионный продукт» подразумевает, что с добровольных накоплений граждан не будет взиматься налог на доходы

физических лиц. На данном этапе предполагается, что страховой порог составит 1,4 млн. рублей. Эта мера является своевременной, но сумма страхового порога по современным меркам небольшая. Складывается впечатление, что власти не успевают за инфляцией. Так как остальные накопления граждан могут быть значительно больше суммы в 1,4 млн. рублей. И они останутся ничем не гарантированными. А это не способствует возврату доверия к НПФ среди населения.

Важный этап жизни человека связан с достижением пенсионного возраста. На этом этапе ему становится трудно поддерживать прежний уровень жизни, поэтому одна из первостепенных обязанностей государства, закрепленных в Конституции РФ, обеспечить достойный уровень жизни и материальное обеспечение старости. Именно с этой целью в государстве существует пенсионная система, которая является гарантией социальной защиты населения.

ОБ АВТОРАХ:

Амзараков Г.А. – студент Российского православного университета св. Иоанна Богослова;

Волков А.В. – студент Московского финансово-юридического университета (МФЮА);

Иглин А.В. – доцент кафедры международного и интеграционного права юридического факультета института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ;

Иглин В.В. – доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Ульяновского государственного университета;

Климова А.Н. – студентка юридического факультета института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ;

Маркова Н.А. – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московской академии Следственного комитета Российской Федерации;

Носырева И.Г. – юрист, г. Оренбург;

Правкина И.Н. – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московской академии Следственного комитета Российской Федерации;

Солодовникова А.В. – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Московской академии Следственного комитета Российской Федерации;

Ткаченко Д.Г. – юрист ООО «Право», г. Москва;

Ушакова Е.В. – доцент кафедры общеправовых дисциплин и международного права Московского государственного гуманитарно-экономического университета;

Юдин И.В. – доцент НИУ «Московский энергетический институт».