

# ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

- Концепция правовой политики
- Приоритеты правовой политики
- Правовая жизнь общества
- Право и политика в их взаимосвязи
- Федеральная и региональная правовая политика

---

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ  
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
РОССИЙСКОЙ  
АКАДЕМИИ НАУК

АССОЦИАЦИЯ  
ЮРИДИЧЕСКИХ  
ВУЗОВ  
(г. МОСКВА)

САРАТОВСКАЯ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ  
АКАДЕМИЯ

---

# **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ**

---

*Академический и вузовский  
юридический научный журнал*

---

*Территория распространения:  
Российская Федерация, страны СНГ*

---

**3 (84) • 2021**

САРАТОВ • МОСКВА

---

*Журнал включен ВАК Минобрнауки России в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по специальностям:*

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве (юридические науки);

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки);

12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право (юридические науки);

12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (юридические науки);

12.00.05 – Трудовое право; право социального обеспечения (юридические науки);

12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право (юридические науки);

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право (юридические науки);

12.00.09 – Уголовный процесс (юридические науки);

12.00.10 – Международное право; Европейское право (юридические науки);

12.00.12 – Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность (юридические науки);

12.00.13 – Информационное право (юридические науки);

12.00.14 – Административное право; административный процесс (юридические науки);

12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс (юридические науки).

---

---

### Редакционная коллегия:

*А.Ю. Соколов* (главный редактор), д.ю.н., профессор; *С.Ю. Королёв* (заместитель главного редактора), к.ю.н., доцент; *Б.Г. Дубровин* (ответственный секретарь); *А.П. Анисимов*, д.ю.н., профессор; *Е.Н. Абанина*, к.ю.н., доцент; *С.Ф. Афанасьев*, д.ю.н., профессор; *М.Т. Аширбекова*, д.ю.н., доцент; *А.Л. Благодир*, д.ю.н., доцент; *Е.Г. Беликов*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Блинов*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Варьгин*, д.ю.н., профессор; *А.А. Волос*, к.ю.н.; *С.В. Ворошилова*, д.ю.н., профессор; *А.А. Гришковец*, д.ю.н., профессор; *В.В. Еремьян*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Заметина*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Иванов*, к.ю.н., доцент; *О.В. Исаенкова*, д.ю.н., профессор; *Е.В. Кобзева*, к.ю.н., доцент; *Н.Н. Ковалева*, д.ю.н., доцент; *А.В. Колесников*, к.ю.н., доцент; *Е.В. Колесников*, д.ю.н., профессор; *Г.Н. Комкова*, д.ю.н., профессор; *И.Н. Коновалов*, д.и.н., профессор; *О.В. Лазарева*, к.ю.н., доцент; *О.А. Лакаев*, к.ю.н.; *Д.А. Липинский*, д.ю.н., профессор; *С.А. Макаров*, к.ю.н., *Н.И. Малыгина*, д.ю.н., доцент; *Н.С. Манова*, д.ю.н., профессор; *В.В. Нырков*, к.ю.н., доцент; *Е.В. Pokachalova*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Полякова*, д.ю.н., профессор; *Б.Т. Разгильдиев*, д.ю.н., профессор; *М.Б. Разгильдиева*, д.ю.н., доцент; *О.Ю. Ситкова*, к.ю.н., доцент; *Г.С. Скачкова*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Смагина*, к.ю.н., доцент; *О.Л. Солдаткина*, к.ю.н. доцент; *Т.В. Соловьёва*, д.ю.н. доцент; *Ю.В. Сорочкина*, к.ю.н., доцент; *С.Ю. Суменков*, д.ю.н., доцент; *Н.И. Сухова*, к.ю.н., доцент; *Л.К. Терещенко*, д.ю.н., доцент; *Е.В. Типикина*, к.ю.н., доцент; *В.В. Устюкова*, д.ю.н., профессор; *А.Е. Федонин*, д.ю.н., доцент; *В.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *Д.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *И.В. Шестерякова*, д.ю.н., профессор; *С.Е. Чаннов*, д.ю.н., профессор; *Е.Ю. Чмыhalo*, к.ю.н. доцент.

### Редакционный совет:

*А.И. Абдуллин* – д.ю.н., профессор; *С.Н. Бабурин* – д.ю.н., профессор; *Д.К. Бекяшев* – д.ю.н., доцент; *С.А. Белоусов* – д.ю.н., профессор; *Е.С. Болтанова* – д.ю.н., доцент; *Е.В. Ваилин*, д.ю.н., профессор; *Д.Х. Валеев*, д.ю.н., профессор; *Г.А. Василевич*, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); *Е.В. Виноградова*, д.ю.н., профессор; *Н.А. Власенко*, д.ю.н., профессор; *А.В. Габов*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *В.Г. Голубцов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Иванчин*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Лисицын-Светланов*, д.ю.н., профессор, академик РАН; *И.В. Максимов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Мартынов*, д.ю.н., профессор; *С.Ю. Морозов*, д.ю.н., профессор; *Б.В. Россинский*, д.ю.н., профессор; *В.А. Рудковский*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Савенков*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *Д.А. Смирнов*, д.ю.н., профессор; *А.Ю. Соколов* – д.ю.н., профессор; *Ю.Н. Стариков*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Худойкина*, д.ю.н., профессор; *Л.Г. Шапиро*, д.ю.н., профессор; *О.А. Ястребов*, д.ю.н., д.э.н., профессор.

### Editorial board:

*A.Yu. Sokolov* (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; *S.Yu. Korolev* (deputy editor-in-chief), Candidate of Law, Associate professor; *B.G. Dubrovin* (executive secretary); *A.P. Anisimov*, Doctor of Law, Professor; *E.N. Abanina*, Candidate of Law, Associate professor; *S.F. Afanasev*, Doctor of Law, Professor; *M.T. Ashirbekova*, Doctor of Law, Associate professor; *A.L. Blagodir*, Doctor of Law, Associate professor; *E.G. Belikov*, Doctor of Law, Associate professor; *A.G. Blinov*, Doctor of Law, Professor; *A.N. Varygin*, Doctor of Law, Professor; *A.A. Volos*, Candidate of Law; *S.V. Voroshilova*, Doctor of Law, Professor; *A.A. Grishkovets*, Doctor of Law, Professor; *V.V. Eremyan*, Doctor of Law, Professor; *T.V. Zametina*, Doctor of Law, Professor; *A.N. Ivanov*, Candidate of Law, Associate professor; *O.V. Isaenkova*, Doctor of Law, Professor; *E.V. Kobzeva*, Candidate of Law, Associate professor; *N.N. Kovaleva*, Doctor of Law, Associate professor; *A.V. Kolesnikov*, Candidate of Law, Associate professor; *E.V. Kolesnikov*, Doctor of Law, Professor; *G.N. Komkova*, Doctor of Law, Professor; *I.N. Konovalev*, Doctor of History, Professor; *O.V. Lazareva*, Candidate of Law, Associate professor; *O.A. Lakaev*, Candidate of Law; *D.A. Lipinsky*, Doctor of Law, Professor; *S.A. Makarov*, Candidate of Law; *N.I. Malikhina*, Doctor of Law, Associate professor; *N.S. Manova*, Doctor of Law, Professor; *V.V. Nyrkov*, Candidate of Law, Associate professor; *E.V. Pokachalova*, Doctor of Law, Professor; *T.A. Polyakova*, Doctor of Law, Professor; *B.T. Razgildiev*, Doctor of Law, Professor; *M.B. Razgildieva*, Doctor of Law, Associate professor; *O.Yu. Sitkova*, Candidate of Law, Associate professor; *G.S. Skachkova*, Doctor of Law, Professor; *T.A. Smagina*, Candidate of Law, Associate professor; *O.L. Soldatkina*, Candidate of Law, Associate professor; *T.A. Solovyova*, Doctor of Law, Associate professor; *Yu.V. Sorokina*, Candidate of Law, Associate professor; *S.Yu. Sumenkov*, Doctor of Law, Associate professor; *N.I. Suhova*, Candidate of Law, Associate professor; *L.K. Tereschenko*, Doctor of Law, Associate professor; *L.A. Timofeev*, Doctor of Law, Professor; *E.V. Tipikina*, Candidate of Law, Associate professor; *V.V. Ustyukova*, Doctor of Law, Professor; *A.E. Fedyunin*, Doctor of Law, Associate professor; *V.S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *D.S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *I.V. Shesteryakova*, Doctor of Law, Professor; *S.E. Channov*, Doctor of Law, Professor, *E.Yu. Chmyhalo*, Candidate of Law, Associate professor.

### Editorial council:

*A.I. Abdullin*, Doctor of Law, Professor; *S.N. Baburin*, Doctor of Law, Professor, *D.K. Bekyashev*, Doctor of Law, Associate professor; *S.A. Belousov*, Doctor of Law, Professor; *E.S. Boltanova*, Doctor of Law, Associate professor; *E.V. Vavilin*, Doctor of Law, Professor; *D.H. Valeev*, Doctor of Law, Professor; *G.A. Vasilevich*, Doctor of Law, Professor; *E.V. Vinogradova*, Doctor of Law, Professor; *N.A. Vlasenko*, Doctor of Law, Professor; *A.V. Gabov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *V.G. Golubtsov*, Doctor of Law, Professor; *A.V. Ivanchin*, Doctor of Law, Associate professor; *A.G. Litsitsin-Svetlanov*, Doctor of Law, Professor, Academician RAS; *I.V. Maksimov*, Doctor of Law, Professor; *A.V. Martynov*, Doctor of Law, Professor; *S.Yu. Morozov*, Doctor of Law, Professor; *B.V. Rossinsky*, Doctor of Law, Professor; *V.A. Rudkovsky*, Doctor of Law, Professor; *A.N. Savenkov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *D.A. Sмирнов*, Doctor of Law, Professor; *A.Yu. Sokolov*, Doctor of Law, Professor; *Yu.N. Starikov*, Doctor of Law, Professor; *T.V. Khudoykina*, Doctor of Law, Professor; *L.G. Shapiro*, Doctor of Law, Professor; *O.A. Yastrebov*, Doctor of Law, Doctor of Economics, Professor.

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

Памяти профессора Конины Николая Михайловича . . . . .	12
50-летие профессора Блинова Александра Георгиевича . . . . .	14

---

### I. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

<i>Соколов А.Ю., Лакаев О.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Эффективность правовой политики в сфере обеспечения информационной безопасности (правоохранительный аспект) . . . . .	16
<i>Афанасьев С.Ф. (Саратов, СГЮА, СФ ИГП РАН)</i> Правовая политика в области доказывания и доказательств по гражданским делам в контексте применения новых цифровых технологий . . . . .	28
<i>Королёв С.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Правовая охрана земель: некоторые проблемы понятийного аппарата в соотношении с политикой государства, направленной на экологизацию законодательства . . . . .	35
<i>Хижняк В.С. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Принципы конституционно-правовой политики Российской Федерации в области охраны окружающей среды в условиях глобализации . . . . .	44
<i>Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Правовая политика Российской Федерации в сфере противодействия транснациональной преступности . . . . .	51
<i>Покачолова Е.В. (Саратов, СГЮА), Кавкаева К.П. (Саратов, СГЮА, аспирант)</i> Бюджетно-правовая политика как основной вектор совершенствования правового регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации . . . . .	62
<i>Кондукторов А.С. (Саратов, СНИГУ)</i> Редомициляционно-репатриационная правовая политика Российской Федерации: введение в проблему . . . . .	76
<i>Воробьева Д.С. (Саратов, СГЮА)</i> Об отдельных аспектах правовой политики современной России в области образования детей . . . . .	84

---

---

## II. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

*Бутрим И.И. (Москва, ИГП РАН)*

Правовое наследие Хабаровского процесса  
в международном гуманитарном праве . . . . . 91

---

## III. ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

*Кожокарь И.П. (Москва, ИГП РАН)*

Экологическое страхование в России  
и зарубежных правовых порядках . . . . . 101

*Глазунова И.В. (Москва, ИГП РАН), Образцов В.А. (Москва, МГЮА)*

О новом подходе к совершенствованию нормативно-правовой  
модели стадии возбуждения уголовного дела . . . . . 116

*Ахмедов А.Я., Толочкова И.А. (Саратов, СГЮА)*

Препятствование получению образования как основание  
привлечения к семейно-правовой ответственности . . . . . 125

*Аширбекова М.Т. (Волгоград, ВИУ – филиал РАНХиГС),*

*Попова Л.В. (Волгоград, ВА МВД России)*

О некоторых правоприменительных аспектах  
введения понятия «уголовный проступок». . . . . 135

*Мирович А.Р. (Саратов, СГЮА)*

Классификация деяний, прикосновенных  
к преступлению . . . . . 142

*Анисимов А.П., Смирнская Е.В. (Волгоград, ВГУ)*

Понятие и классификация функций семейного права:  
вопросы теории . . . . . 147

*Волос А.А. (Саратов, СГЮА)*

Наследственный договор в цифровую эпоху. . . . . 156

*Козачек А.В. (Ставрополь, ООО «Бона Фиде»)*

Компетенция Центрального банка Российской Федерации  
в сфере организации деятельности субъектов страхового дела:  
административно-правовой аспект . . . . . 162

---

## IV. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

*Ряховская Т.И. (Новосибирск, Сибирский институт управления –  
филиал РАНХиГС)*

«Прямое действие» Конституции Российской Федерации:  
сквозь призму конституционной самобытности . . . . . 173

---

---

<i>Колесников А.В. (Саратов, СГЮА)</i> Ассоциативное межмуниципальное сотрудничество как средство укрепления вертикали публичной власти . . . . .	182
<i>Михайлова Е.В. (Москва, ИПП РАН)</i> Некоторые теоретические вопросы сферы урегулирования правовых конфликтов . . . . .	188
<i>Чаннов С.Е. (Саратов, ПИУ – филиал РАНХиГС, СГЮА)</i> О социальных правах и социальных стандартах . . . . .	198
<i>Солдаткина О.Л. (Саратов, СФ ИПП РАН)</i> К вопросу о правовом обеспечении использования перспективных цифровых технологий в нормотворческой деятельности . . . . .	207

---

## **V. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

<i>Ворошилова С.В. (Саратов, СГЮА)</i> Законодательство императрицы Елизаветы Петровны в контексте отечественных правовых традиций . . . . .	214
--	-----

---

## **VI. ПРЕДСТАВЛЯЕМ ВУЗЫ: ВЛАДИМИРСКИЙ ФИЛИАЛ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

<i>Чирикин В.А. (Владимир, ВФ РАНХиГС)</i> Конституционно-правовое закрепление системы публичной власти в Российской Федерации . . . . .	223
<i>Аверин А.В. (Владимир, ВФ РАНХиГС)</i> Правосудие – это применение содержания права, а не применение его формы . . . . .	228
<i>Нескородов Б.Н. (Владимир, ВФ РАНХиГС)</i> Коррупция как индикатор деградации правовой культуры государственного аппарата . . . . .	236

---

## **VII. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ**

<i>Младенова Е.В. (Саратов, ПИУ – филиал РАНХиГС)</i> Окружающая среда как объект административно-правовой охраны . . . . .	245
---	-----

---

---

<i>Колыбин А.В. (Саратов, СГЮА)</i> Особенности типологии российских законов . . . . .	253
<i>Пенжалиев З.Г. (Саратов, СГЮА)</i> Вооруженные силы как имманентный признак российской государственности . . . . .	262
<i>Рубцов О.И. (Москва, ИГП РАН)</i> Понятие и признаки публичного мероприятия . . . . .	262
<i>Силкин В.В. (Москва, НИУ «ВШЭ», аспирант)</i> Пределы отказа в предоставлении доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов . . . . .	275
<i>Михетова Т.В. (Москва, РАНХиГС, аспирант)</i> Свободное развитие частного предпринимательства в теориях Н.И. Бухарина и С. Гезелля. . . . .	282

---

## **VIII. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ**

<i>Абакумов Д.В. (Саратов, СГЮА), Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> VI Саратовские административно-правовые чтения памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятели науки РСФСР Василия Михайловича Манохина «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы», 8 июня 2021 года: краткий обзор» . . . . .	293
<i>Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Круглый стол с международным участием на тему «Правовая политика в области правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе», 22 июня 2021 года: краткий обзор» . . . . .	301

---



---

## CONTENT

In memory of Professor Konin Nikolay Mikhailovich . . . . .	12
50 <sup>th</sup> anniversary of Professor Alexander Blinov . . . . .	14

---

## I. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

<i>Sokolov A.Yu., Lakaev O.A. (Saratov)</i>	
The effectiveness of legal policy in the field of information security (law enforcement aspect) . . . . .	16
<i>Afanasiev S.F. (Saratov)</i>	
Legal policy in the field of evidence and evidence in civil cases in the context of the application new digital technologies . . . . .	28
<i>Korolev S.Yu. (Saratov)</i>	
Legal protection of lands: some problems of the conceptual apparatus in relation to the state policy aimed at the greening of legislation . . . . .	35
<i>Khizhnyak V.S. (Saratov)</i>	
Principles of the constitutional policy of the Russian Federation in the field of environmental protection in the context of globalization. . . . .	44
<i>Astakhova E.A. (Saratov)</i>	
Forensic policy of the Russian Federation and classification of crimes . . . . .	51
<i>Pokachalova E.V., Kavkaeva K.P. (Saratov)</i>	
Budgetary and legal policy as the main vector of improving the legal regulation of oil and gas revenues of the federal budget of the Russian Federation. . . . .	62
<i>Konduktorov A.S. (Saratov)</i>	
Redomicile and repatriation legal policy of the Russian federation: introduction to the problem . . . . .	76
<i>Vorobeva D.S. (Saratov)</i>	
On certain aspects of the legal policy of modern Russia in the field of children's education. . . . .	84

---

## II. INTERNATIONAL LEGAL POLICY

<i>Butrim I.I. (Moscow)</i>	
The legal legacy of the Khabarovsk process in international humanitarian law . . . . .	91

---

---

### III. BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

- Kozhokar I.P. (Moscow)*  
Environmental insurance in Russia  
and foreign legal systems . . . . . 101
- Glazunova I.V., Obraztsov V.A. (Moscow)*  
On a new approach to improving the regulatory model  
of the stage of criminal proceedings . . . . . 116
- Ahmedov A.Y., Tolochkova I.A. (Saratov)*  
Obstruction of education as a basis for bringing  
to family legal responsibility. . . . . 125
- Ashirbekova M.T., Popova L.V. (Volgograd)*  
On some low enforcement aspects related to initiation  
of concept «criminal offense» . . . . . 135
- Mirovich A.R. (Saratov)*  
Classification of acts related to a crime . . . . . 142
- Anisimov A.P., Smirenskaya E.V. (Volgograd)*  
The concept and classification of the functions  
of family law: questions of theory . . . . . 147
- Volos A.A. (Saratov)*  
Inheritance contract in the digital age . . . . . 156
- Kozachek A.V. (Stavropol)*  
Competence of the Central bank of the Russian Federation  
in the field of compulsory insurance: administrative  
and legal aspect . . . . . 162

---

### IV. THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

- Ryakhovskaya T.I. (Novosibirsk)*  
"Direct action" of the Constitution of the Russian Federation:  
through the prism of constitutional identity. . . . . 173
- Kolesnikov A.V. (Saratov)*  
Associative inter-municipal cooperation as a means  
of strengthening the vertical of public power . . . . . 182
- Mikhailova E.V. (Moscow)*  
Some theoretical issues in the sphere of settlement  
of legal conflicts . . . . . 188
- Channov S.E. (Saratov)*  
On social rights and social standards. . . . . 198
-

---

<i>Soldatkina O.L. (Saratov)</i>	
On the question of legal support the use of advanced digital technology in the standards-related activities . . . . .	207

---

## **V. LEGAL POLICY: THE HISTORICAL DIMENSION**

<i>Voroshilova S.V. (Saratov)</i>	
The legislation of the Empress Elizabeth Petrovna in the context of Domestic legal traditions . . . . .	214

---

## **VI. PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: VLADIMIR BRANCH OF RANEPA AT THE RUSSIAN PRESIDENT**

<i>Chirikhin V.A. (Vladimir)</i>	
Constitutional and legal consolidation of the public authority system in Russian Federation . . . . .	223
<i>Averin A.V. (Vladimir)</i>	
Justice – this is the application of the right of law, not the use of its form . . . . .	228
<i>Neskorodov B.N. (Vladimir)</i>	
Corruption as an indicator of the degradation of the legal culture of the state apparatus. . . . .	236

---

## **VII. TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS**

<i>Mladenova E.V. (Saratov)</i>	
Environment as an object of administrative and legal protection . . . . .	245
<i>Kolybin A.V. (Saratov)</i>	
Features of the typology of Russian laws . . . . .	253
<i>Penzhaliev Z.G. (Saratov)</i>	
The Armed Forces as an Immanent Sign of Russian Statehood. . . . .	262
<i>Rubtsov O.I. (Moscow)</i>	
Concept and features of the public event . . . . .	268
<i>Silkin V.V. (Moscow)</i>	
The Limits of Refusal to Provide Access to the Information about the Activities of State and Municipal Public Bodies . . . . .	275

---

---

*Mikhetova T.V. (Moscow)*

Free development of private entrepreneurship  
in the theories of N.I. Bukharin and S. Gesell . . . . .282

---

**VIII. REVIEWS**

*Abakumov D.V., Astakhova E.A. (Saratov)*

VI Saratov administrative and legal readings in memory  
of Vasily Mikhailovich Manokhin, doctor of law, professor,  
honored scientist of the RSFSR "Public power in modern Russia:  
problems and prospects", June 8, 2021: short review . . . . .293

*Astakhova E.A. (Saratov)*

Round table with international participation  
"Legal policy in the field of legal regulation of relations  
related to the use of digital technologies in the judicial system",  
June 22, 2021: short review . . . . .301

---



**Памяти профессора  
Кони́на Никола́я Миха́йловича**

Отечественная наука административного права понесла тяжелую утрату. 12 сентября 2021 г. на 87-м году ушел из жизни доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, заслуженный деятель РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ Николай Михайлович Конин.

Николай Михайлович родился в 1935 г. в Ярославле. В 1961 г. с отличием окончил Саратовский юридический институт им. Д.И. Курского и был направлен на работу старшим следователем УВД Тульской области по Новомосковску, а в ноябре 1963 г. поступил в аспирантуру СЮИ по специальности «Административное право», где в декабре 1966 г. защитил кандидатскую диссертацию, будучи уже с 1964 г. преподавателем кафедры административного права.

В 1979 г. Н.М. Конин защитил докторскую диссертацию на тему: «Организационно-правовые основы государственного управления социалистическим общественным производством (административно-правовое исследование)».

Свои научно-педагогические и организаторские способности Николай Михайлович проявил и как основатель и декан факультета правовой службы в народном хозяйстве СЮИ имени Д.И. Курского (ныне – СГЮА) (1977–1984), а затем в должности проректора по научной работе (1984–1996) и председателя Специализированного диссертационного совета (1985–1994). Долгие годы он возглавлял кафедру административного права (1999–2014).

Профессор Н.М. Конин внес монументальный вклад в развитие отечественной науки административного права, является автором

---

более 120 признанных в профессиональном сообществе научных трудов, многие из которых вышли в свет с грифами Минобрнауки России. На протяжении более полувекового верного служения науке Николай Михайлович был научным руководителем 40 аспирантов и консультантом при защите четырех докторских диссертаций.

Во многом благодаря творческим усилиям Н. М. Кониной в Саратовской государственной юридической академии получила развитие научная школа административного права, основателем которой являлся его наставник – профессор Василий Михайлович Манохин.

Николая Михайловича отличали невероятная сила духа, удивительное жизнелюбие, неиссякаемый оптимизм, повышенное чувство ответственности, высокий профессионализм и самоотверженная преданность науке. Его уход – невосполнимая утрата для всей отечественной юридической науки. Светлая память о нем сохранится в умах и сердцах всех, кто учился у него, знал его и работал вместе с ним.



### **50-летие профессора Блинова Александра Георгиевича**

6 сентября 2021 г. исполнилось 50 лет заведующему кафедрой уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии, доктору юридических наук, профессору Александру Георгиевичу Блинову.

Научно-педагогическую деятельность в стенах Академии Александр Георгиевич начал в октябре 1996 г. За четверть века прошел путь от преподавателя до профессора и заведующего кафедрой уголовного и уголовно-исполнительного права.

Юридическому сообществу Александр Георгиевич известен научными трудами, посвященными уголовно-правовой охране правоохранительных и фармацевтических правоотношений. На формирование сферы его научного интереса во многом оказали влияние творческие идеи кандидата юридических наук, профессора Аркадия Николаевича Красикова, впоследствии ставшего научным руководителем А.Г. Блинова. Результатом их совместной исследовательской работы стала защита в 2001 г. диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме: «Уголовно-правовая охрана прав и свобод пациента в России». Теоретические положения, изложенные в кандидатской диссертации, получили развитие в проектах, реализованных при содействии Совета по грантам Президента РФ для поддержки молодых российских ученых и ведущих научных школ РФ.

Дальнейшая исследовательская практика Александра Георгиевича тесно связана с деятельностью научной школы «Задачи уголовного законодательства и уголовно-правовой механизм их обеспечения»,

---

основателем которой стал заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор Бяшир Тагирович Разгильдиев. Заложенные в основу ее функционирования новые знания позволили существенно расширить границы учения об уголовно-правовой охране прав и свобод пациента. В 2014 г. А.Г. Блинов при консультировании Б.Т. Разгильдиева успешно защитил по указанной проблематике диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук.

Результаты научных изысканий А.Г. Блинова неоднократно оценены Российским фондом фундаментальных исследований, Российским гуманитарным научным фондом. По заданию Министерства образования и науки РФ в рамках федеральных целевых, ведомственных программ Александр Георгиевич разрабатывал фундаментальные научные проблемы. В настоящее время он руководит творческой работой группы, занимающейся созданием модели правового сопровождения геномных исследований и уголовно-правового предупреждения общественно опасных деяний в рассматриваемом секторе социальной жизни. Является автором более 120 научных и учебно-методических работ, значительная часть которых опубликована в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертаций, а также в журналах, индексируемых в базах данных Scopus и Web of Science.

Научно-педагогический коллектив отзывается об Александре Георгиевиче как о целеустремленном, ответственном за последствия своих действий человеке, радующем об успехах коллектива руководителе. У обучающихся и коллег вызывает симпатию демократичный стиль выстраивания А.Г. Блиновым взаимоотношений с окружающими. Вместе с тем его отличает высокая требовательность к окружающим и, что немаловажно, к самому себе.

Будучи признанным ученым, талантливым руководителем, замечательным преподавателем, Александр Георгиевич Блинов прост в общении, внимателен к людям, является заботливым мужем и отцом.

Желаем юбиляру крепкого здоровья, научных открытий, внимания близких и восхищения окружающих.



**А.Ю. Соколов,**

*доктор юридических наук, профессор,  
директор Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук*

**A.Yu. Sokolov,**

*Doctor of law, Professor,  
Director of the Saratov branch  
of the Institute of state and law  
of the Russian Academy of Sciences  
aysockolov@mail.ru*

**О.А. Лакаев,**

*кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник  
Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук*

**O.A. Lakaev,**

*Candidate of law, Senior researcher  
of the Saratov branch of the Institute  
of state and law of the Russian Academy  
of Sciences  
olegoleg81@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-16-27

### **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ)**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена неразработанностью вопроса эффективности правовой политики в области обеспечения информационной безопасности и отсутствием в законодательстве и подзаконных нормативных правовых актах критериев эффективности деятельности субъектов государственного управления в данной области. Цель статьи состоит в оценке состояния научных исследований по указанной проблематике и определении перспектив развития законодательства в условиях необходимости повышения эффективности правоохранительной политики в области обеспечения информационной безопасности, в том числе с учетом использования зарубежного опыта. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Авторы пришли к выводу о том, что перспективы совершенствования действующего законодательства могут быть связаны с урегулированием оценки эффективности государственного управления обеспечением информационной безопасности, поскольку от этого зависит эффективность государственной политики в данной области в целом. Целесообразна постановка вопроса о возможности включения соответствующих норм в действующее информационное законодательство в той части, в которой им урегулированы правоотношения в области исполнения субъектами публичного управления функций, обеспечивающих информационную безопасность.

**Ключевые слова:** правовая политика, информационная безопасность, правовое регулирование, правоохранительная политика, глобализация.

---

## The effectiveness of legal policy in the field of information security (law enforcement aspect)

**Abstract:** *the relevance of the article is due to the lack of elaboration of issues of the effectiveness of legal policy in the field of information security and the absence in the legislation and subordinate regulatory legal acts of criteria for the effectiveness of the activities of state entities in this area. The purpose of the article is to assess the state of scientific research on this issue and determine the prospects for the development of legislation in the context of the need to improve the effectiveness of law enforcement policy in the field of information security, including taking into account the use of foreign experience. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. The authors came to the conclusion that the prospects for improving the current legislation may be related to the regulation of the assessment of the effectiveness of public administration in ensuring information security, since the effectiveness of public policy in this area as a whole depends on it. It is expedient to raise the question of the possibility of including relevant norms in the current information legislation in the part in which they regulate legal relations in the field of performance by public administration entities of functions that ensure information security.*

**Keywords:** *legal policy, information security, legal regulation, law enforcement policy, globalization.*

Понятие эффективности не является новым для юридической науки. Применительно к правовому регулированию оно активно исследовалось теоретиками права и представителями отдельных отраслевых юридических наук в 1970–1980 гг. [1, 2, 3, 4, 5]. Впоследствии исследовательский интерес к нему в значительной мере снизился, однако в XXI веке проблема эффективности правового регулирования и государственного управления вновь приобрела актуальность. Преимущественно это связано с реформированием системы и структуры органов исполнительной власти, государственно-служебной деятельности, что стало основным содержанием проводимой до настоящего времени административной реформы.

Само по себе понятие эффективности проникло в юриспруденцию из неюридической литературы, однако для права оно имеет не менее важное значение, отражая соотношение затрат на осуществление тех или иных действий и полученной в результате этого практической пользы. Таким образом, эффективность выявлялась посредством использования методологии экономических, математических и социологических наук. Однако в настоящее время развитие права показывает потребность в закреплении понятия эффективности, его критериев и порядка оценки эффективности применительно к различным сферам жизнедеятельности общества и государства.

---

В меньшей степени это характерно для частноправового регулирования ввиду самостоятельности субъектов частного права в выборе направлений своей деятельности, наличия свободы предпринимательства, определения путей оптимизации своего функционирования для получения максимального результата. Право в этом механизме выступает в качестве регулятора, не позволяющего субъектам частноправовых отношений подавлять экономическую свободу иных субъектов и действовать вопреки публичным интересам. Отход от административно-командной модели, присущей советскому периоду, связан с невозможностью государства прямо влиять на результаты хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства, в связи с чем соответствующие инструменты в законодательстве прямо не устанавливаются. Об эффективности права в данной сфере можно судить по различным экономическим показателям, отражающим состояние хозяйственной активности, наличие или отсутствие роста в экономике.

Вместе с тем для публичной сферы, особенно в части управленческих отношений, эффективность применения правовых норм, деятельности органов государственной власти имеет особое значение. Законодательство при определении компетенции субъектов публичного управления традиционно ориентирует на существенный уровень дискреции в осуществлении управленческих действий, позволяющий данным субъектам на основе собственного усмотрения определять набор форм и методов управленческой деятельности для решения стоящих перед ними задач, не выходя при этом за рамки нормативно установленных требований. В то же время опыт публичного управления позволяет выявить лучшие практики их функционирования и обеспечить универсализацию управленческой деятельности. В таких условиях приобретает актуальность юридическое наполнение понятия эффективности, его трансформация из сугубо научного термина в легально определенный. Это, конечно, не умаляет научную ценность понятия эффективности, состоящую, по утверждению О. С. Рогачевой, в том, что она комплексно аккумулирует в себе вопросы социальной обусловленности норм права и их реализации, способствуя выявлению наиболее рациональных правовых средств их осуществления [6, с. 337].

В юридической плоскости понятие эффективности рассматривается, прежде всего, с позиции качества и результативности: 1) нормотворческой деятельности; 2) функционирования субъектов публичной власти и 3) правовой политики. Все эти аспекты обеспечения эффективности взаимосвязаны и взаимообусловлены,

---

---

несмотря на то, что в содержательном плане между ними имеются определенные различия. Качество принятых законов и подзаконных нормативных правовых актов не может не влиять на результативность деятельности применяющих их субъектов публичной власти. При этом оценка эффективности функционирования последних к настоящему времени стала предметом нормативно-правового регулирования. Одновременно и законодатель, и иные органы публичной власти являются субъектами правовой политики, имеющей правотворческую, правоприменительную и правоинтерпретационную формы.

Представляется, что понятие эффективности должно шире применяться в законодательстве и подзаконных нормативных правовых актах и иметь целью не только оценку качества работы органов публичного управления в целом, но и обеспечение ими нормального функционирования отдельных отраслей и сфер жизнедеятельности социума. Одной из таких сфер является обеспечение информационной безопасности. Бурное развитие информационных технологий и информационных систем должно поставить перед законодателем задачу постоянной модернизации соответствующей нормативно-правовой базы, с тем чтобы органы публичного управления применяли действенный механизм предупреждения угроз информационной безопасности, противодействия противоправным посягательствам на информационные системы и ресурсы, осуществляя правоохранительные функции.

С учетом относительной новизны понятия «правовая политика», активно употребляемого в научной литературе с 90-х гг. XX века, эффективность правовой политики также стала предметом научных исследований сравнительно недавно. При этом под ней понимают системную качественную характеристику, показывающую процесс реализации намеченных целей в ходе функционирования уполномоченных на ее осуществление субъектов и нахождение правовой системы в определенном состоянии по итогам введенных ими усовершенствований с учетом таких параметров, как общественная значимость, оперативность и экономичность [7, с. 11].

Рассмотрение проблем обеспечения информационной безопасности через анализ эффективности правовой политики в данной сфере можно считать перспективным направлением научных исследований, поскольку оно представляет собой относительно новое и не полностью сформировавшееся явление российской правовой действительности. Имея динамично меняющуюся природу, обусловленную совершенствованием информационных технологий, которые могут быть использованы в том числе в противоправных целях, правовая политика в области обеспечения информационной безопасности тре-

---

бует перманентной оценки достигнутых практических результатов. Одновременно в отношении эффективности правовой политики в области обеспечения информационной безопасности, равно как и к эффективности реализации функций органов публичной власти вообще, не имеется единого комплексного подхода. Законодатель не формулирует определения понятия эффективности, в связи с чем в целях выявления его сущности требуется системный анализ широкого круга правовых актов нормативного и ненормативного содержания.

Для формирования правовой политики определяющее значение имеет формулирование ее целей, которое может осуществляться через разработку и принятие политико-правовых актов в виде документов стратегического планирования. Применительно к сфере обеспечения информационной безопасности таким актом в настоящее время является Доктрина информационной безопасности Российской Федерации [8]. Большое внимание в ней уделяется вопросам эффективности, охватывающим ряд параметров: 1) применение информационных технологий; 2) организацию научных исследований; 3) профилактику правонарушений; 4) обеспечение осуществления государственной политики Российской Федерации; 5) реализацию международного сотрудничества; 6) формирование комплекса правовых средств по обеспечению информационной безопасности; 7) оптимизация взаимодействия органов публичной власти, физических и юридических лиц в данной сфере.

Эффективное применение информационных технологий рассматривается как фактор формирования информационного общества и повышения экономического потенциала государства, что представляет важность для обеспечения реализации стратегических национальных приоритетов страны в информационной сфере. Доктрина информационной безопасности показывает ряд индикаторов эффективности применения информационных технологий, часть из которых имеет ярко выраженную правоохранительную направленность. К ним относятся обеспечение участия России в глобализационных процессах в области противодействия угрозам использования информационных технологий в ущерб стратегической стабильности, в том числе в криминальных, экстремистских, террористических и прочих противозаконных целях; поддержание бесперебойного и устойчивого функционирования объектов критической информационной инфраструктуры РФ; обеспечение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в части, затрагивающей неприкосновенность частной жизни в сфере использования информационных технологий, получение и использование информации. Однако последнее положение

---

---

не в полной мере согласуется с законодательной практикой. В научной литературе отмечается, что принятие так называемого закона Яровой [9] обуславливает ущемление конституционных прав граждан [10, с. 88–89], закрепленных в ст. 23 Основного Закона, ввиду возложения на операторов мобильной связи обязанность хранить информацию о фактах передачи, приема, доставки и обработки изображений, текстовых, голосовых и видеосообщений пользователей услугами связи в течение трех лет, а сами эти сообщения и изображения должны храниться до шести месяцев. С одной стороны, реализация такого правила способствует поддержанию необходимого уровня государственной и общественной безопасности, противодействию экстремизму и терроризму, но с другой – нарушает баланс интересов личности и государства в информационной сфере, склоняя чашу весов в сторону интересов последнего.

Правоохранительное значение, согласно действующей Доктрине информационной безопасности, также имеет такое направление обеспечения информационной безопасности, как повышение эффективности информационной поддержки осуществления федеральной государственной политики, а также противодействия совершаемым с использованием информационных технологий правонарушениям и их профилактики ввиду их корреляции с обеспечением общественной и государственной безопасности.

Повышение эффективности государственной, в том числе правовой, политики в сфере обеспечения информационной безопасности, безусловно, явилось целью принятия новой Доктрины информационной безопасности. Предусмотренные в ней приоритеты, национальные интересы, меры по нейтрализации угроз и основные направления обеспечения информационной безопасности отражают указанную цель. Вместе с тем требования повышения эффективности государственной политики в рассматриваемой сфере в данной Доктрине носят размытый характер, будучи рассредоточенными по разным разделам. Комплексная и четко структурированная программа повышения эффективности правовой, в том числе правоохранительной, политики по обеспечению информационной безопасности в Доктрине не предусмотрена.

В научной литературе отмечается положительное значение новой Доктрины информационной безопасности ввиду наличия в большей степени структурированного содержания и четкой формы, нежели в утратившей силу Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 [11], чем создается политико-правовая основа для

---

последующей разработки и принятия законодательных и подзаконных нормативных правовых актов в целях повышения эффективности правоохранительной деятельности, обеспечивающей защищенность национальных интересов Российской Федерации и личных интересов граждан в информационной сфере [12, с. 243]. Важным законодательным актом стал Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» [13], принятие которого выступило в качестве одной из наиболее значимых мер по реализации Доктрины информационной безопасности.

Однако утратившая силу Доктрина информационной безопасности уделяла гораздо больше внимания проблемам повышения эффективности деятельности в области обеспечения информационной безопасности. Она была ориентирована на решение вопросов эффективности: использования информационной инфраструктуры и интеллектуального потенциала страны; применения государственных информационных ресурсов в народном хозяйстве; программных и аппаратных средств защиты информации; средств и систем обеспечения информационной безопасности РФ, сертификации этих средств и систем; участия государства в формировании информационной политики государственных средств массовой информации, в том числе государственных телерадиовещательных организаций, и руководства ими; системы мониторинга объектов повышенной опасности, нарушение функционирования которых может привести к чрезвычайным происшествиям; реализации законов и подзаконных нормативных правовых актов в сфере информации; деятельности субъектов общественного контроля в данной сфере.

В то же время Доктрина информационной безопасности 2000 г. не имела такого уровня правоохранительной направленности, как Доктрина, действующая в настоящее время, что обусловлено незавершенностью процессов формирования информационного общества в России на конец XX века, недостаточным уровнем развития информационных технологий, систем и соответствующей инфраструктуры. Вопросы правоохранительной деятельности находились на тот момент на втором плане по сравнению с проблемами информатизации, построения информационной сферы как системообразующего фактора функционирования социума.

Одновременно действующая Доктрина рядом ученых подвергается критике ввиду ее милитаристской направленности и одностороннего понимания информационной безопасности, что, по их мнению, чревато ущемлением прав и свобод человека и гражданина и спо-

---

способствует росту технологического отставания в наукоемких отраслях, активизации деструктивных процессов в образовании и науке и дальнейшему росту недоверия между государством и социумом [10, с. 90–91]. Вместе с тем, несмотря на некоторый милитаристский акцент, нельзя не признать предусмотренность в ней иных направлений обеспечения информационной безопасности, связанных с применением мер позитивного воздействия на правоотношения и социальные и технологические процессы в информационной сфере, что отражено в содержащихся в ней требованиях повышения эффективности государственной политики. Милитаристский же уклон связан с объективными процессами в области правоохраны, стремлением отдельных субъектов использовать информационные технологии во вред государству и обществу, активным участием иностранных лиц и государств в деятельности по подрыву безопасности в информационной сфере, в том числе через использование информационных ресурсов для пропаганды экстремизма, терроризма и иной деятельности, посягающей на государственную и общественную безопасность. Как отмечают исследователи, использование вредоносных программ может привести к последствиям, аналогичным ущербу от взрыва бомбы, а в некоторых случаях и превосходящим его. Риск изобличения правонарушителя в таких случаях и объем затрачиваемых финансовых ресурсов на подобные акты незаконного вмешательства не идут в сравнение с традиционными видами террористических атак. Будучи явлением современной жизни, киберпространство и глобальные компьютерные сети в значительной мере влияют на состояние и формы преступной активности. Киберпреступность, кибервойны и кибертерроризм в условиях глобализации стали повседневным явлением [14, с. 75–76].

В этом отношении действующая Доктрина информационной безопасности имеет большое значение для повышения эффективности правоохранительной политики в сфере обеспечения информационной безопасности. Формулируя задачу повышения эффективности профилактики противоправных деяний, совершаемых при помощи информационных технологий, Доктрина способствует результативности противодействия киберпреступности, в том числе с использованием сил, средств и методов оперативно-разыскной деятельности при условии их надлежащей адаптации к реализации в информационной среде, что требует ее совершенствования применительно к осуществлению в цифровом пространстве [15, с. 112].

К основным средствам правовой политики, реализация которых во многом определяет ее эффективность, относятся унификация и си-



---

стематизация законодательства [7, с. 10]. В Российской Федерации законодательства об информационной безопасности как такового не существует. Действует ряд законодательных актов, надлежащее применение которых в комплексе способствует обеспечению национальной безопасности в информационной сфере. Прежде всего необходимо назвать нормативный акт, регулирующий отдельный сегмент информационной безопасности, – Федеральный закон «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации». В свою очередь, обеспечение данного вида безопасности достигается посредством реализации Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 2 июля 2021 г.) [16], Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (в ред. от 2 июля 2021 г.) [17] и Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2021 г.) [18].

В то же время опыт других государств показывает примеры иного отношения к законодательному обеспечению информационной безопасности, когда на ней акцентируется внимание, и деятельность участников информационных правоотношений регламентируется в контексте обеспечения информационной безопасности. Показательной является законодательная политика США, обусловленная лидерством данного государства в сфере разработки и применения информационных технологий в XX веке и направленная на совершенствование правоотношений в области обеспечения информационной безопасности. Еще в 1987 г. в США был принят закон о компьютерной безопасности [19]. В 2002 г. ему на смену пришел федеральный закон об управлении информационной безопасностью [20], определяющий компетенцию субъектов публичного управления, а именно федеральных агентств, Управления менеджмента и бюджета и Национального института стандартов и технологий для оптимизации систем информационной безопасности. В частности, на глав федеральных агентств возложена обязанность осуществлять государственную политику и соответствующие процедуры для снижения риска возникновения угроз безопасности информационных систем до приемлемого уровня. Кроме того, каждому федеральному агентству предписано разработать, утвердить и реализовать государственную программу обеспечения информационной безопасности для информационных систем, поддерживаемых агентством, в том числе предоставленных другим агентством или иным субъектом. При этом вся информация и информационные системы должны быть классифицированы для

---

---

целей обеспечения соответствующих уровней информационной безопасности в соответствии с диапазоном уровней риска. Содержание данного нормативного акта показывает узкое понимание обеспечения информационной безопасности, имеющего правоохранительную направленность и ориентированного, прежде всего, на защиту государственных информационных систем от несанкционированного доступа, использования, раскрытия, модификации или уничтожения информации с целью обеспечения их целостности и конфиденциальности информации.

Однозначно утверждать о необходимости принятия в России федерального закона об информационной безопасности не представляется возможным. Копирование зарубежного опыта не может осуществляться без учета специфики соответствующих правоотношений в России, в том числе в области обеспечения информационной безопасности. В то же время наличие закона, комплексно регулирующего вопросы правоохранительной деятельности в сфере информационной безопасности, обладает преимуществом перед тематическими законами, регламентирующими отдельные сегменты информационных правоотношений, поскольку в нем могут быть определены общие принципы и конкретные организационно-правовые меры по обеспечению информационной безопасности, исчерпывающий перечень задействованных в соответствующей деятельности субъектов, их компетенция и общие требования к юридической ответственности, критерии и показатели, отражающие достижение достаточного уровня обеспечения информационной безопасности. Таким образом, может быть обеспечена системность правового регулирования информационной безопасности, имеющая преимущество перед существующей моделью, предусматривающей наличие политико-правового документа (Доктрины информационной безопасности) и ряда законов информационно-правового содержания. К тому же доктрины не относятся к числу нормативных правовых актов, поскольку не предусматривают права и обязанности тех или иных субъектов, не устанавливают общеобязательных правил поведения, а имеют лишь программно-целевое назначение.

Если рассматривать перспективу совершенствования действующего законодательства без смены его формата, то на первый план выходят вопросы эффективности государственного управления обеспечением информационной безопасности, поскольку от этого зависит эффективность государственной политики в данной области в целом. Однако в действующем законодательстве они фактически не излагаются, в том числе в ключевом для этой сферы нормативном акте – Федеральном законе «Об информации, информационных

технологиях и о защите информации». Исключением является лишь Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», принятый относительно недавно и в связи с этим вписавшийся в общую тенденцию законодательного закрепления повышения эффективности управленческой деятельности. Однако целесообразна постановка вопроса о возможности включения соответствующих норм и в ранее принятое информационное законодательство в той части, в какой им урегулированы правоотношения в области исполнения субъектами публичного управления функций, обеспечивающих информационную безопасность.

### Список литературы:

1. Лазарев, В. В. Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории / В. В. Лазарев. – Казань : Изд-во Казан. гос. ун-та, 1975. – 207 с.
2. Лазарев, В. В. Правоприменительные акты и их эффективность в условиях развитого социалистического общества: теоретическое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Лазарев. – Казань, 1977. – 428 с.
3. Фаткуллин, Ф. Н. Социальная ценность и эффективность правовой нормы / Ф. Н. Фаткуллин, Л. Д. Чулюкин. – Казань : Изд-во Казан. гос. ун-та, 1977. – 117 с.
4. Кудрявцев, В. Н. Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самошенко и др. – М. : Юрид. лит., 1980. – 280 с.
5. Зенин, И. А. Структура, функции и условия эффективности гражданского законодательства в области научно-технического прогресса : дис. ... д-ра юрид. наук / И. А. Зенин. – М., 1980. – 371 с.
6. Рогачева, О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография / О. С. Рогачева. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 356 с.
7. Рысина, Е. П. Эффективность российской правовой политики: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. П. Рысина. – Саратов. – 2013. – 34 с.
8. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 50, ст. 7074.
9. О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности : федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 28, ст. 4558.
10. Белозёров, О. И. Оценка эффективности реализации положений Доктрины информационной безопасности Российской Федерации / О. И. Белозёров, Е. Ю. Сальникова // Вестник Хабаровского государственного университета экономики и права. – 2019. – № 2 (100). – С. 87–91.

---

11. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утв. Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Рос. газ. – 2000. – 28 сентября (утратила силу).

12. Козырева, А. А. Современное состояние государственной политики в сфере информационной безопасности / А. А. Козырева, Д. А. Тарасов // Вестник Воронежского института МВД России. – 2018. – № 4. – С. 243–247.

13. О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации : федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 31, ч. 1, ст. 4736.

14. Маслакова, Е. А. К вопросу о международном сотрудничестве в сфере обеспечения информационной безопасности / Е. А. Маслакова, М. Г. Жилкин, В. В. Качалов // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 9. – С. 75–78.

15. Осипенко, А. Л. Реализация положений Доктрины информационной безопасности Российской Федерации при осуществлении оперативно-разыскной деятельности / А. Л. Осипенко // Вестник Воронежского института МВД России. – 2017. – № 3. – С. 109–115.

16. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3448; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5183.

17. О персональных данных : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3451; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5159.

18. Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5017; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5159.

19. The Computer Security Act of 1987 // Public Law No. 100–235 (H.R. 145). – Jan. 8, 1988 (утратил силу).

20. The Federal Information Security Management Act of 2002 // 44 U.S.C. – § 3541.

**С. Ф. Афанасьев,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заведующий кафедрой  
арбитражного процесса Саратовской  
государственной юридической  
академии, заведующий сектором  
теории и отраслевых проблем  
правовой политики Саратовского  
филиала Института  
государства и права РАН

**S. F. Afanasyev,**  
Doctor of Law, Professor,  
Head of the Department of Arbitration  
process of the Saratov State Law  
Academy, Head of the Sector of Theory  
and Sectoral Problems of Legal Policy  
of the Saratov Branch of the Institute  
of State and Law of the Russian Academy  
of Sciences

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-28-34

## ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ И ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ В КОНТЕКСТЕ ПРИМЕНЕНИЯ НОВЫХ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ\*

**Аннотация:** в статье с учетом проводимой правовой процессуальной политики и динамичной цифровой трансформации общественных отношений исследуются вопросы о том, что существенно представляет собой электронное доказательство, должно ли оно быть выделено в качестве самостоятельной категории или такое охватывается уже существующими в законе средствами доказывания. Принимая во внимание международный и российский опыт, приводятся дополнительные доводы в пользу того, что вне зависимости от их автономного закрепления в действующем процессуальном законодательстве электронные доказательства вполне успешно могут быть использованы при рассмотрении и разрешении судами гражданских и административных дел наряду с письменными, вещественными и прочими традиционными средствами доказывания. Объясняется это тем, что сами по себе электронные доказательства всецело отвечают тем базовым критериям, которые характеризуют любое доказательство в современном цивилистическом процессе.

**Ключевые слова:** правовая политика, современный цивилистический процесс, доказательственное право, средства доказывания, новые технологии, электронное (цифровое) доказательство, сведения о юридически значимых фактах, суд.

### Legal policy in the field of evidence and evidence in civil cases in the context of the application new digital technologies

**Abstract:** taking into account the ongoing legal procedural policy and the dynamic digital transformation of public relations, the question of what essentially constitutes electronic evidence, whether it should be allocated as an independent category or whether it is covered by means of evidence already existing in the law, is being studied. Taking into account international and Russian experience, additional arguments are presented in favor of the fact that electronic evidence can be successfully used in the consideration

\* Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов».

---

*and resolution of civil and administrative cases by courts, regardless of their autonomous consolidation in the current procedural legislation, along with written, material and other traditional means of proof. This is explained by the fact that by themselves electronic evidence fully meets the basic criteria that characterize any evidence in the modern civilistic process.*

**Keywords:** *legal policy, modern civil law process, law of evidence, means of proof, new technologies, electronic (digital) evidence, information on legally significant facts, court.*

Известно, что на рубеже веков при создании нового отечественного гражданского процессуального законодательства вопросы правовой политики, связанные с доказыванием и доказательствами, активно обсуждались не только на сугубо научном уровне, но и участниками утвержденной распоряжением Министра юстиции РФ специальной рабочей группы (в нее вошли ведущие ученые и практики страны), в чью задачу входила разработка концепции и модели проекта ГПК РФ. Итог деятельности этой группы позднее был опубликован в виде отдельного объемного издания «Путь к закону (исходные документы, пояснительные записки, материалы конференций, варианты проекта ГПК, сам ГПК РФ)» под редакцией М. К. Треушникова.

Книга со всей выразительностью демонстрирует читателю, сколь многотруден и витиеват «путь к закону», в том числе в такой области общественных отношений, которая охватывает собой доказывание и доказательства. Видно, с какой внимательностью, тщательностью и кропотливостью емко разбираются целые процессуальные институты, а также их частные детали; лучшее бережно сохраняется, устаревшее осторожно выводится за пределы юридического регулирования. Например, в рамках дискуссии о понятии доказательств, их относимости и допустимости, законности порядка получения члены рабочей группы приходят к консолидированному выводу, что соответствующие законоположения вполне доктринально обоснованны и отвечают прикладным нуждам органов судебной власти, а потому заключают: «Группа решила оставить норму, как она есть в ГПК РСФСР» [1, с. 99].

Быть может, во многом поэтому дефинитивная составляющая доказательств в новом ГПК РФ осталась постоянной величиной, лишь несущественно расширился перечень средств доказывания в контексте развития новых технологий. Сегодня, как и прежде, закон под доказательствами по гражданским делам понимает сведения о фактах, которые получены в установленном порядке и на основе которых суд определяет наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела.

Такие сведения помимо традиционных средств доказывания могут быть получены из аудио- и видеозаписей, ставших самостоятельным информационным источником для судей и заинтересованных лиц (ст. 55 ГПК РФ). Несколько позже тождественные законодательные формулировки, сопряженные с пониманием сути доказательств, были воспроизведены в АПК РФ (ст. 64) и КАС РФ (ст. 59). Их перечень в названных процессуальных кодексах является открытым или закрытым, что отчасти детерминировано тем, какие материальные правоотношения образуют предмет судебного разбирательства. Отсюда в большинстве случаев в специализированной литературе отмечают, что доказательства по гражданским делам обладают следующими признаками: это сведения о фактах; на их основании устанавливаются юридически значимые обстоятельства; сами по себе надлежащие сведения должны быть получены законным способом посредством совокупности средств доказывания [2, с. 160–162].

Вместе с тем в связи с динамичным развитием принципиально инновационных технологий неизбежно возникает вопрос: могут ли доказательства сохранять свои основные признаки в условиях цифровизации? Прежде всего речь идет о применении новых способов передачи информации, под которой согласно Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» понимаются сведения (сообщения) *независимо от формы их представления*. При этом в данном Законе различаются информация и информационные технологии как процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов.

В свете проводимой процессуальной правовой политики и внедряемых в судебное производство информационных технологий в гражданских процессуальных кодексах не раскрывается понятие электронного доказательства. Однако повсеместно закреплено, что объяснения сторон и третьих лиц, показания свидетелей могут быть получены путем использования систем видео-конференц-связи, письменные доказательства – это документы, которые среди прочего выполнены в форме цифровой, графической записи, в том числе полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Кроме того, в целях противодействия распространению на территории страны коронавирусной инфекции Верховный Суд РФ разрешил органам правосудия рассматривать и разрешать дела посредством использования онлайн-заседаний, хотя сегодня таковые процессуаль-

---

ным законодательством прямо не предусмотрены. По этой причине Минюст России разработал законопроект, в соответствии с которым предполагается возможность проводить судебные заседания с помощью веб-конференции через различные средства коммуникации без явки в суд [3].

Вполне очевидно, что перечисленные и иные способы дистанционной передачи сведений и опосредованного взаимодействия между участниками судопроизводства не подменяют собой того, что принято называть доказательством: технологии передачи информации нельзя отождествлять с самой информацией. По большому счету, какая разница, каким образом истец или ответчик, свидетели, эксперты, специалисты и прочие субъекты правоотношения общаются с судом (лично или нет); главное, чтобы они (намеренно или нет) не исказили юридически значимых сведений.

Но изложенное касается только личных, а не предметных доказательств, которые могут возникать сразу в цифровой форме и передаваться по электронной и иной связи. В них достаточно легко внести изменения и исправления, а потому иногда они требуют проверки на подлинность или последующего удостоверения равнозначности документу на бумажном носителе, например в нотариальном порядке. Такая ситуация, как справедливо пишет В. В. Котлярова, «складывается в отношении электронных сообщений, передаваемых посредством современных мессенджеров (мобильных приложений, например, WhatsApp, Viber и др.). Не имеет доказательственной силы переписка в мобильном приложении, в том числе ее распечатки и скриншоты, если она нотариально не заверена, поскольку не отвечает требованиям, предъявляемым к доказательствам, так как невозможно доподлинно установить отправителя, адресата, дату, время отправки» [4, с. 37–42].

Все это дает повод теоретикам и практикам придерживаться нетождественных суждений относительно существования или несуществования такого самостоятельного средства доказывания по гражданским делам, как электронное доказательство. Одни авторы полагают, что такое имеет право на жизнь, т.к. по своим качествам не сводится к письменным либо вещественным доказательствам и являет собой информацию об обстоятельствах, облеченную в цифровую или звуковую форму, видеозапись и др. [5, с. 5; 6, с. 301–312; 7, с. 148–155]. По мнению иных, письменные доказательства вбирают в себя электронные документы (как в Англии и еще ряде стран [8, 9]), коль скоро сам по себе материальный либо виртуальный носитель не первичен, ключевые признаки письменности здесь сохранены: человекочитаемый формат, а равно потенциал извлекать смысловое напол-



---

нение текста [10, с. 21; 11, с. 28–29]. Иногда заявляют о смешанном [12, с. 409–411] или неопределенном правовом статусе электронного доказательства [13, с. 471]. Но в любом случае специалистами отмечается потребность дальнейшего совершенствования законодательства, регламентирующего доказательственную сферу, сопряженную с использованием новейших цифровых и прочих технологий.

Если говорить более подробно об иностранном регуляторном процессуальном опыте, то следует подчеркнуть, что в этом тематическом вопросе государства разделились на две условные группы, одна из них характеризуется юридическим обособлением электронных доказательств, вторая придерживается обратной позиции [14]. Ad hoc при выделении самостоятельного правового статуса таких доказательств их классифицируют по разным основаниям, в частности, на общедоступные и находящиеся в ограниченном (закрытом) доступе, текстуальные и нетекстуальные и пр. [15, с. 55–75].

Кроме того, для стран, входящих в Совет Европы, Комитет министров данной международной организации издал Руководящие принципы и пояснительный меморандум «Электронные доказательства в гражданском и административном судопроизводстве» от 30 января 2019 г. Им институализировано, что «электронное доказательство означает любое доказательство, полученное на основе данных, содержащихся на каком-либо устройстве или созданных им, при этом функционирование такого устройства зависит от программного обеспечения или данных, хранящихся или переданных посредством компьютерной системы или сети» [16, с. 7].

Одновременно разъясняется, что Комитет министров Совета Европы исходит из широкого понимания электронных доказательств (также называемых «цифровые доказательства»). Они могут быть выражены в виде текста, видео-, фото-, звукозаписи и т.д. Информация может поступать с разных носителей (методов доступа), таких как мобильные телефоны, веб-страницы, компьютеры или GPS-рекордеры, включая сведения, имеющиеся в хранилищах вне собственного контроля стороны. Электронные сообщения являются типичным примером электронных доказательств, поскольку они суть доказательства, полученные с электронного устройства (компьютера и др.), и включают в себя должные метаданные. Государства сами устанавливают доказательственный статус и ценность электронных доказательств для их эффективного использования при отправлении правосудия по гражданским или административным спорам [16, с. 8–9].

Проще говоря, Комитет министров Совета Европы в рамках постиндустриального (информационного) общества, отличающего-

---

ся быстрым технологическим прорывом, призывает государства не отрицать явное процессуальное значение электронных (цифровых) доказательств, но и не навязывает обязанность придавать подобным доказательствам матрицу того или иного средства доказывания.

Стало быть, отечественный судопроизводственный закон может пойти по любому из двух означенных путей развития – закрепить автономную правовую форму электронных доказательств, назвав их «цифровое или электронно-цифровое доказательство» [17, с. 169], как предлагают отдельные авторы, или же наоборот. Последнее не столь уж критично (особенно в аспекте открытого реестра средств доказывания), исходя из того, что такие доказательства всецело подходят под классическое константное диалектическое триединство, фундаментально обоснованное в доктрине российского гражданского процесса и корреспондирующее практическим потребностям [18]: они содержат юридически значимые сведения об искомых фактах; сопрягаются с определенным материальным носителем; получают и анализируются судом и лицами, участвующими в деле, посредством установленного легального порядка.

Впрочем, с точки зрения современной правовой политики очерченное не отменяет необходимости дальнейшего всестороннего теоретико-прикладного осмысления электронных доказательств, используемых в современном цивилистическом процессе. В частности, следует обратить внимание на вопросы, касающиеся идентификации пользователей информационных систем, определения цифрового образа доказательства, применения «облачной» квалифицированной электронной подписи, процессуальных особенностей проверки достоверности и допустимости нетрадиционного средства доказывания, правового механизма предотвращения фальсификации такого доказательства [19, с. 31–35], наконец, его дефиниции [20, с. 45]<sup>1</sup>.

### Список литературы:

1. Путь к закону (исходные документы, пояснительные записки, материалы конференций, варианты проекта ГПК, новый ГПК РФ) / под ред. М. К. Треушниковой. – М., 2004.
2. Арбитражный процесс / отв. ред. В. В. Ярков. – М., 2021.
3. Минюст России подготовил законопроект о возможности участия в судебном заседании посредством веб-конференции // СПС «Гарант». – URL: <https://www.garant.ru/news/1418153/> (дата обращения: 01.08.2021).

<sup>1</sup> Например, по мнению О. В. Журкиной, электронное доказательство можно определить как сведения, выраженные в электронно-цифровом виде, содержащиеся на цифровых носителях, для представления которых необходимо программное обеспечение, хранящиеся в компьютерной сети и (или) передаваемые через нее.

---

4. Котлярова, В.В. О проблемах правового регулирования электронных доказательств в гражданском процессе / В.В. Котлярова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2019. – № 6. – С. 37–42.

5. Горелов, М.В. Электронные доказательства в гражданском судопроизводстве России (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Горелов. – Екатеринбург, 2005.

6. Нахова, Е.А. Проблемы электронных доказательств в гражданском процессе / Е.А. Нахова // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 4. – С. 301–312.

7. Кочеткова, Е.А. Об использовании электронных доказательств в гражданском процессе / Е.А. Кочеткова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2020. – № 3. – С. 148–155.

8. Брановицкий, К.Л. Информационные технологии в гражданском процессе Германии (сравнительно-правовой анализ) / К.Л. Брановицкий. – М., 2010.

9. Решетникова, И.В. Доказательственное право Англии и США / И.В. Решетникова. – М., 2021.

10. Вершинин, А.П. Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде / А.П. Вершинин. – М., 2000.

11. Ворожбит, С.П. Электронные средства доказывания в гражданском и арбитражном процессе // Российская юстиция. – 2011. – № 8. – С. 28–29.

12. Саава, Я.А. Электронные доказательства в гражданском процессе // Молодой ученый. – 2019. – № 49 (287). – С. 409–411.

13. Боннер, А.Т. Традиционные и нетрадиционные средства доказывания в гражданском и арбитражном процессе. – М., 2015.

14. Mason, S. The Use of Electronic Evidence in Civil and Administrative Law Proceedings and Its Effect on the Rules of Evidence and Modes of Proof: A Comparative Study and Analysis. Strasbourg, 27 July 2016 / S. Mason, U. Rasmussen. – URL: <https://rm.coe.int/1680700298.0> (дата обращения: 03.08.2021).

15. Гройсберг, А.И. Электронные доказательства в системе правосудия по гражданским делам / А.И. Гройсберг // Вестник гражданского процесса. – 2019. – № 2. – С. 55–75.

16. Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы от 30 января 2019 г. и пояснительный меморандум «Электронные доказательства в гражданском и административном судопроизводстве». – Страсбург, 2019.

17. Попов, А.П. Электронные доказательства в уголовно-процессуальном доказательственном праве / А.П. Попов // Пробелы в российском законодательстве. – 2020. – № 1.

18. Определение Верховного Суда РФ от 15 июля 2021 г. № 310-ЭС21-11900 по делу № А14-6015/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Емалтынов, А.Р. Некоторые проблемы оценки электронных доказательств в системе электронного правосудия / А.Р. Емалтынов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2021. – № 5. – С. 31–35.

20. Журкина, О.В. Электронные доказательства: понятие и признаки / О.В. Журкина // Российская юстиция. – 2020. – № 9.

---

---

**С. Ю. Королёв,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
старший научный сотрудник  
Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук

**S. Y. Korolev,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Senior researcher of the Saratov branch  
of the Institute of state and law  
of the Russian Academy of Sciences  
skorolev1976@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-35-43

**ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ:  
НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА  
В СООТНОШЕНИИ С ПОЛИТИКОЙ ГОСУДАРСТВА,  
НАПРАВЛЕННОЙ НА ЭКОЛОГИЗАЦИЮ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена многолетней тенденцией ухудшения качественного состояния земельных ресурсов в России. Цель работы заключается в актуализации понятийного аппарата в сфере охраны земель в рамках государственной политики Российской Федерации, направленной на экологизацию законодательства. Для достижения поставленной цели были использованы общенаучные методы (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридические. Анализируя законодательство, автор приходит к выводу о наличии пробелов и недостатков в действующих нормативных правовых актах. На основе результатов проведенного исследования делаются соответствующие выводы и даются предложения по совершенствованию данного правового института.*

***Ключевые слова:** окружающая среда, охрана земель, правовая политика, экологическая безопасность, продовольственная безопасность, функции управления, модернизация правовой системы, правовое регулирование, надзор, контроль, рациональное использование земли.*

**Legal protection of lands:  
some problems of the conceptual apparatus in relation  
to the state policy aimed at the greening of legislation**

***Abstract:** the relevance of the article is due to the long-term trend of deterioration of the qualitative state of land resources in Russia. The purpose of the article is to update the conceptual apparatus in the field of land protection within the framework of the state policy of the Russian Federation aimed at the greening of legislation. To achieve the tasks set, general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and formal legal methods were used. Analyzing the legislation, the author comes to the conclusion that there are gaps and shortcomings of existing regulatory legal acts. Based on the results of the conducted research, the relevant conclusions and proposals for improving this legal institution are made.*

***Keywords:** environment, land protection, legal policy, environmental safety, food security, management functions, modernization of the legal system, legal regulation, supervision, control, rational use of land.*

Вопросы использования земельных ресурсов, собственности на землю на всех исторических этапах развития государства и общества имели принципиальное значение. Обращая взгляд в прошлое, можно привести массу примеров ожесточенной борьбы, политических стычек, острых дискуссий, которые часто имели трагические последствия. Достаточно вспомнить Октябрьскую революцию 1917 г. и последующую за этим гражданскую войну в России. А.В. Колчак писал в то время: «...я считаю единственным выходом для настоящего момента по возможности сохранить фактически создавшийся переход земли в руки крестьян, допуская исключения лишь при серьезной необходимости...» [1, с. 223–224]. Еще раньше Великая французская революция 1789–1794 гг. сделала крестьян свободными собственниками земли [2, с. 5]. Этот список можно продолжить и сделать достаточно объемным. Объяснение простое: земля – источник жизни, источник пищи, базис всего того, что человек построил и еще построит. Кроме того, нельзя забывать тот факт (а сегодня он имеет принципиальное значение), что этот компонент окружающей среды объединяет в единое целое все составляющие биосферной системы, делает их единым организмом. Тем самым земля становится первичной основой для всего многообразия существующих биогеоценозов. Здесь уместно вспомнить слова А.А. Забелышенского: «...не изолированное естественное тело, а один из элементов природно-территориального комплекса, тесно связанный с другими его компонентами: климатом, водными ресурсами, растительным покровом и т.п.» [3, с. 4–5]. Любое, казалось бы, даже самое незначительное изменение ее качественных и количественных характеристик влияет на остальные экосистемные процессы [4].

Еще более проникнуться остротой проблемы позволяют следующие слова: «Если человечество планирует сохранить естественную среду своего обитания – биосферу, – оно должно экстренно прекратить дальнейшее разрушение и деградацию почвенного покрова» [5].

Сложившаяся действительность диктует необходимость смены тенденции развития земельных отношений в направлении перераспределения земель (да и в целом природных ресурсов) иными, но близкими по сути трендами. Обозначились две взаимосвязанные проблемы: загрязнение окружающей среды и истощение природных ресурсов, следствием которых может стать исчезновение человечества с лица земли.

Первой проблемой мировое сообщество озаботилось еще во второй половине прошлого века. В начале 1970-х гг. постоянное ухудшение качества окружающей среды «заставило широкую обще-

ственность различных стран мира задуматься о разрушительном воздействии на природу» [6, с. 46]. Стокгольмская декларация по проблемам окружающей человека среды в 1972 г. определила, что местные власти и национальные правительства должны нести наибольшее бремя ответственности за осуществление в широких масштабах политики в области окружающей среды и за деятельность в рамках своей юрисдикции, а в качестве одного из основополагающих принципов провозгласила принцип возложения на соответствующие национальные учреждения задач по контролю в отношении ресурсов окружающей среды государств с целью повышения ее качества [7].

О второй проблеме активно заговорили в начале двухтысячных. Но сегодня слова В.В. Вербицкого о том, что в недалеком будущем «... угроза гибели населения от полного истощения природных ресурсов станет не менее реальной, чем угроза от загрязнения» [8, с. 38–39], стали более чем актуальны. Истощение земли здесь не является исключением. Территориальным базисом для размещения различных объектов недвижимости могут выступать практически любые земельные участки, а вот средством производства являются далеко не все земли. Поэтому задача сохранения качественных и количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда сегодня имеет первостепенное значение [9].

Таким образом, если в 90-е гг. прошлого столетия деятельность правительства в России была направлена на проведение рыночных реформ, основой которых были идеи свободного рынка Адама Смита, М. Фридмана, Ф. Хайека, Дж. Хикса и др. [10], акцент был сделан на невмешательство государства в развитие экономических процессов [11], которые, как известно, в большинстве случаев не самым лучшим образом влияют на экологию, то сейчас, характеризуя политику любого государства такими понятиями, как благоприятная окружающая среда, рациональное природопользование, экологическая безопасность, продовольственная безопасность, мы определенно приходим к необходимости усиления его организующей роли по всем перечисленным направлениям. Что и происходит в настоящее время.

Особое место в ряду обозначенных понятий занимает охрана земель. Юристу, как теоретику, так и практику, осознание данного факта приходит через правовой анализ определения (дефиниции) данного явления, которое можно рассматривать и как правовой институт, и как функцию государственного управления. Именно в понятии отражены единство существенных свойств, совокупность специфических признаков [12]. Оно является отправной точкой для построения всей

---

правовой конструкции. Перефразируя слова Гегеля, который писал: «Чем бессвязнее и самопротиворечивее определение права, тем менее возможны в нем дефиниции, ибо они должны содержать общие определения, а в общих определениях непосредственно обнаруживается противоречивое, здесь неправовое во всей его очевидности» [13, с. 60], можно сказать, что чем абстрактнее понятие, тем оно менее жизнеспособно и применимо на практике, вследствие чего для полного понимания, что такое охрана земель, изначально необходимо четко уяснить, что заложено в ее основу, что является отправной точкой. В данном случае вопрос не представляет из себя загадку, все достаточно очевидно. Земля – вот то начало, которое наполняет понятие «охрана земель» конкретным содержанием.

Легальное определение земли мы можем найти всего в двух документах. Первый – ГОСТ 26640-85 «Земли. Термины и определения» [14]. Принадлежит советской эпохе развития земельного законодательства и в настоящее время утратил силу. Второй, ныне действующий, – Национальный стандарт РФ ГОСТ 59055-2020 «Охрана окружающей среды. Земли. Термины и определения» [15]. Убрав из определения термина «земля», содержащегося в ГОСТе 1985 г., идеологическую составляющую, мы получим следующее определение: земля – важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения зданий, строений, сооружений. Как мы видим, представленное определение по своей сути отражает то изначальное свойство земли, о котором говорилось выше, а именно ее взаимосвязь и взаимозависимость со всей экологической системой, и лишь потом указывается на способность земли быть объектом хозяйственной деятельности человека, выполняя при этом две основные функции: в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве и пространственно-территориального базиса для размещения объектов недвижимости. Обозначенное в полной мере отражает расстановку приоритетов современной политики государства в области земельных отношений.

Утвержденный в 2020 г. Национальный стандарт РФ понятие «земля» не содержит. Вместо этого указанный документ оперирует термином «земли» – это значительная по площади территория, на которой могут быть представлены разные типы почв, но имеющая конкретное хозяйственное назначение. Как мы видим, приоритетной оказывается лишь хозяйственная ценность земли (ценность земли как средства

---

производства). Значение земли как природного ресурса осталось за рамками представленного определения. Это, на наш взгляд, не совсем правильно и идет вразрез с деятельностью государства, направленной на экологизацию законодательства. Что еще более странно, в самом названии ГОСТа 59055-2020 есть указание на охрану окружающей среды! Одним из вариантов устранения данного дисбаланса будет дополнение действующего ГОСТа термином «земля», за основу которого можно использовать определение, содержащееся в ГОСТе 26640-85 «Земли. Термины и определения». Оба эти понятия будут естественным образом дополнять друг друга и станут логическим продолжением ст. 6 Земельного кодекса РФ, которая в качестве объектов земельных отношений называет землю как природный объект и природный ресурс, земельные участки, части земельных участков.

Изложенное позволяет сделать первые выводы. Лозунг о том, что совершенная рыночная конкуренция в состоянии эффективно контролировать объем наносимого ущерба окружающей среде [16], не выдержал испытания временем. Доказательством тому являются данные статистики. Фраза «...на территории России почти повсеместно наблюдается деградация земель» стала отрицательным символом всех государственных (национальных) докладов о состоянии и использовании земель в Российской Федерации. В основу определения понятия «земля» (и как продолжение – «охрана земель») должен быть положен подход, символизирующий единство природы и взаимосвязь явлений. Это в полной мере соответствует современным запросам общества и интересам государства. Исследуя зарубежный опыт, в частности взгляды ученых США в изучении сущности и содержания охраны земель, следует отметить, что вектор мысли во многом схож с позицией отечественных правоведов. А объединяющим моментом по сути разных правовых систем как раз и является представление о взаимосвязи и взаимозависимости всех элементов экологической системы [17].

Переходя к характеристике понятия «охрана земель», можно отметить следующее. Земельный кодекс РФ определяет охрану земель через указание на цели охраны земель (ст. 12) и ее содержание (ст. 13). Говоря языком законодателя, целями охраны земель являются:

- предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы;
- обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель.



---

Содержание охраны земель – это деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленная на сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса. Участники земельных отношений (собственники, владельцы, пользователи земли) обязаны проводить мероприятия:

- по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия;
- защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранению мелиоративных защитных лесных насаждений, сохранению достигнутого уровня мелиорации.

В теории земельного права мы можем видеть более емкие определения. Например: «...правовая охрана земель ... как главной составной части природного комплекса – это закрепление в нормах права оснований и условий землепользования, ответственности за их нарушение, а также системы организационно-правовых мер, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земель с учетом взаимодействия с другими элементами природы и окружающей природной средой, охрану прав землепользователей и укрепление законности в земельных отношениях...» [3, с. 15].

Анализ норм главы 2 Земельного кодекса РФ, сопоставление их с теоретическими представлениями об охране земель позволяют выделить как положительные, так и отрицательные моменты. Прежде всего мы видим, что земля рассматривается как основополагающий элемент – и это несомненный плюс правовой конструкции. Указание на сохранение земель как составной части окружающей среды является существенным признаком данного определения. Этот признак подчеркивает, что под охраной земель понимается сохранение всего природного объекта, а не только его части, вовлеченной в экономическую систему общества. Кроме того, законодатель указывает, что правовая охрана земель – это функция не только государства и органов местного самоуправления, но также других субъектов – собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков. То есть можно говорить о целом механизме, эффективная работа которого будет зависеть от действий каждого участника.

---

В то же время определенный диссонанс с понятием охраны земель вызывают ее цели, указанные в законе. Мы наблюдаем явный перевес в сторону сельскохозяйственного производства, что является не совсем верным. Да, это обстоятельство обусловлено тем, что земля в сельском хозяйстве – главное средство производства, в том числе и в животноводстве, для которого растениеводство (земледелие) является источником кормов. Вместе с тем и при несельскохозяйственном землепользовании охрана земли играет важную роль, следовательно, некоторая односторонность содержания охраны земли объясняется недостаточной разработкой этого понятия для общего разрешенного использования. Таким образом, необходима корректировка указанных норм, следует сосредоточить внимание не только на продовольственной безопасности государства и общества, но и на таких понятиях, как «экологическая безопасность», «экологические права человека», «право граждан на благоприятную окружающую среду» и т.д. Это позволит России в условиях все возрастающей нагрузки на природные комплексы встать в один ряд с развитыми странами, в которых законодательством отдается приоритет экологическому развитию.

Обобщив изложенное, можно сделать следующие выводы.

Основой понятия охраны земель является термин «земля», определения которого на сегодняшний день в законодательстве не существует. В связи с этим очевидна необходимость в дополнении Национального стандарта РФ «Охрана окружающей среды. Земли. Термины и определения» соответствующим понятием. Важнейшим признаком земли при этом должно стать ее объединяющее начало всех компонентов экосистемы.

Охрана земель представляет собой многогранную деятельность всех участников земельных отношений, направленную на сохранение и восстановление земель как составной части окружающей среды и жизнедеятельности человека. Сельскохозяйственный уклон ст. 13 Земельного кодекса РФ «Содержание охраны земель» создает предпосылки для ее изменения и наполнения более широким смысловым содержанием.

Хотим мы того или нет, наступила эпоха цифровизации. Из цифровизации экономики плавно вытекает цифровизация экологии. И для теории и практики юриспруденции как в сфере охраны и использования природных ресурсов, так и в других отраслях, на наш взгляд, уже сейчас ставится довольно сложная, но стратегически важная задача – внедрить новые технологии в существующие процессы. Уже сейчас в некоторых государствах бывшего СНГ, в частности Грузии, технология blockchain используется для государственной регистрации

прав на землю [18]. В Российской Федерации данное направление цифровизации охраны и использования природных ресурсов и его правовое обеспечение находятся в зачаточном состоянии. Министерством природных ресурсов и экологии РФ разработан проект Стратегии цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования [19]. Однако его реализация зависит от многих обстоятельств объективного и субъективного характера. Не вызывает сомнений лишь тот факт, что внедрение цифровых технологий в рамках правового поля в области охраны земель, лесов, вод и других природных ресурсов – это еще один шаг на пути к сохранению качества окружающей нас среды, а быть может и к приумножению наших природных богатств.

### Список литературы:

1. Деникин, А.И. Очерки русской смуты : в 5 т. / А.И. Деникин. – Берлин : Слово, 1925. – Т. 4. – 244 с.
2. Алакоз, В.В. Зачем России земельная реформа / В.В. Алакоз, В.И. Киселёв, Г.И. Шмелёв. – М. : Интердизайн, 1999. – 127 с.
3. Забелышенский, А.А. Правовая охрана земель как составной части природного комплекса : учебное пособие / А.А. Забелышенский. – Свердловск : Изд-во Урал. гос. ун-та, 1979. – 81 с.
4. Pereira, H.M., Navarro, L.M., Martins, I.S. Global Biodiversity Change: The Bad, the Good, and the Unknown / H.M. Pereira, L.M. Navarro, I.S. Martins // *Annual Review of Environment and Resources*. – 2012. – Vol. 37. – P. 25–50.
5. Добровольский, Г.В. Красная книга почв России: объекты Красной книги и кадастра особо ценных почв / Г.В. Добровольский, Е.Д. Никитин. – М. : МАКС Пресс, 2009. – 575 с.
6. Кадомцева, А.Е. Экологическая функция современного Российского государства / А.Е. Кадомцева. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2001. – 117 с.
7. Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М. : Изд-во Моск. независ. ин-та междунар. права, 1997. – Т. 3. – 824 с.
8. Вербицкий, В.В. Экологический контроль как инструмент обеспечения экологической безопасности / В.В. Вербицкий // *Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: матер. круглого стола (9 апреля 2008 г., Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ)* / под ред. М.Я. Хлуденевой, В.В. Иванчиковой. – М. : Юриспруденция, 2008. – 263 с.
9. Устюкова, В.В. Охрана земель как основного компонента окружающей среды и сохранение их ресурсного потенциала / В.В. Устюкова, Г.Л. Землякова // *Образование и право*. – 2018. – № 9. – С. 117–127.
10. Хайек, Ф. Дорога к рабству / Ф. Хайек. – М., 1992. – 317 с. – С. 18–65.
11. Козырь, М.И. Правовые проблемы развития агропромышленного комплекса России / М.И. Козырь // *Журнал российского права*. – 2010. – № 4. – С. 28–37.

12. Власов, Д.В. Логические и философские подходы к построению теоретической модели образования понятия / Д.В. Власов // Информационный гуманитарный портал «Знание. Понимание. Умение». – 2009. – № 1. Философия. Политология. – URL: <http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2009/1/Vlasov/>

13. Гегель, Г.В.Ф. Философия права / Г.В.Ф. Гегель. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.

14. Земли. Термины и определения : ГОСТ 26640-85. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200023264> (дата обращения: 01.07.2021).

15. Об утверждении национального стандарта Российской Федерации : приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 сентября 2020 г. № 707-ст. // Официальный сайт Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. – URL: <http://protect.gost.ru/document1.aspx?control=31&baseC=6&page=0&month=11&year=2020&search=59055-2020&id=238875> (дата обращения: 01.07.2021).

16. Burrows, P., Veljanovski, C.G. Introduction. The Economic Approach to Law / P. Burrows, C.G. Veljanovski // The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis. – 1981. – Vol. II. – Sect. 1.1.: The economic approach to law. – P. 344–355.

17. Robinson, N.A. Environmental regulation of real property / N.A. Robinson. – New York : Law Journals Seminars-Press. – 1982.

18. BitFury и Гражданский реестр Грузии запустили блокчейн-проект по управлению земельным имуществом // Аналитический портал Digital Report. – URL: <https://digital.report/bitfury-gruziya/> (дата обращения: 10.07.2021).

19. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. – URL: <https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/d7a/%D0%9F%D1%80%D0%BE%.pdf> (дата обращения: 13.08.2021).

---

**В.С. Хижняк,**  
доктор юридических наук,  
старший научный сотрудник  
Саратовского филиала Института  
государства и права РАН

**V.S. Khizhnyak,**  
Doctor of Law, Senior Researcher  
of the Saratov Branch of the Institute  
of State and Law of the Russian Academy  
of Sciences,  
veronika\_h@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-44-50

## **ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

***Аннотация:** актуальность темы статьи обусловлена необходимостью разработки грамотной конституционно-правовой политики России по вопросам охраны окружающей среды в условиях глобализации. Новизна исследования состоит в выявлении принципов данного вида конституционно-правовой политики, проистекающих из ее целей и задач. Предметом анализа является конституционно-правовая политика РФ по вопросам охраны окружающей среды в условиях глобализации. Цель статьи – выявить принципы конституционно-правовой политики России в области охраны окружающей среды, выделить те из них, которые имеют особо важное значение в условиях глобализации. При проведении настоящего исследования использовались методы анализа, синтеза, а также системный метод. В результате проведенной работы было дано определение конституционно-правовой политики РФ в области охраны окружающей среды. На основе анализа международных документов, внутригосударственных нормативных правовых актов, документов программного характера сформулированы принципы конституционно-правовой политики России в области охраны окружающей среды и выделены те, которые имеют особо важное значение в условиях глобализации. Сделан вывод о необходимости внесения изменений в Климатическую доктрину России и Экологическую доктрину России для совершенствования конституционно-правовой политики РФ в области охраны окружающей среды.*

***Ключевые слова:** глобализация, конституционное право, конституционно-правовая политика РФ в области охраны окружающей среды, Конституция РФ, принципы конституционно-правовой политики РФ в области охраны окружающей среды, международные обязательства России в области охраны окружающей среды.*

## **Principles of the constitutional policy of the Russian Federation in the field of environmental protection in the context of globalization**

***Abstract:** the relevance of this work is due to the need to develop a competent constitutional policy of Russia on environmental protection in the context of globalization. The novelty of this study consists in identifying the principles of this type of constitutional and legal policy arising from its goals and objectives. The subject is the constitutional policy of the Russian Federation on environmental protection in the context of globalization. The purpose of this study is to identify the principles of the constitutional of Russia in the field of*

---

*environmental protection and to highlight those of them that are of particular importance in the context of globalization. In carrying out this study, the methods of analysis and synthesis were used, as well as the systemic method. As a result of the study, the definition of the constitutional policy of the Russian Federation in the field of environmental protection was given. Based on the analysis of international documents, domestic normative legal acts, and program documents, the principles of Russia's constitutional in the field of environmental protection are formulated and those that are of particular importance in the context of globalization are highlighted. It was also concluded that it is necessary to develop and adopt in Russia a program document containing the goal, priorities and principles of the constitutional and legal policy of the Russian Federation in the field of environmental protection.*

**Keywords:** *globalization, constitutional law, constitutional policy of the Russian Federation in the field of environmental protection, the Constitution of the Russian Federation, principles of the constitutional policy of the Russian Federation in the field of environmental protection, Russia's international obligations in the field of environmental protection.*

Охрана окружающей среды – один из важнейших национальных интересов любого государства. Его можно отнести к долгосрочным, поскольку эта проблема никогда не потеряет своей актуальности. Являясь значимым национальным интересом, охрана окружающей среды должна регулироваться российским законодательством исходя из четких принципов конституционно-правовой политики в указанной сфере.

Процессы глобализации вносят свои коррективы в урегулирование данного вопроса. Во-первых, это связано с тем, что охрана окружающей среды, будучи глобальной проблемой, объединяет между собой различные государства, что делает ее и интернациональным интересом. Во-вторых, сама глобализация может оказывать как негативное, так и позитивное влияние на развитие окружающей среды, поэтому для государства важна грамотная конституционно-правовая политика по данному вопросу, чтобы нивелировать негативное влияние глобализации и эффективно использовать предоставляемые ею возможности.

Как базу для формулирования понятия конституционно-правовой политики в области охраны окружающей среды в условиях глобализации мы будем использовать определение конституционно-правовой политики, предложенное Г. Н. Комковой: «Конституционно-правовая политика – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма конституционно-правового регулирования, оптимизации конституционно-правового развития конкретной страны; деятельность, связанная с выработкой и осу-

---

ществлением юридических идей стратегического плана, в принятии, совершенствовании и реализации Конституции и конституционного законодательства» [1, с. 88].

Таким образом, учитывая особенности объекта конституционно-правовой политики в области охраны окружающей среды и тот факт, что ее осуществление происходит в условиях глобализации, можно дать следующее определение: конституционно-правовая политика в области охраны окружающей среды в условиях глобализации представляет собой научно обоснованную, системную деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды, направленную на снижение рисков влияния глобализации на экологию государства и эффективное использование тех ее возможностей, которые могут положительно влиять на осуществление ее охраны. Эта деятельность выражается в разработке и реализации юридических идей стратегического плана, совершенствовании конституции и конституционного законодательства.

Как отмечалось ранее, процессы глобализации могут оказывать положительное влияние на осуществление охраны окружающей среды и в то же время не исключают рисков нанесения ей ущерба. К последним можно отнести глобальное истощение мировых энергетическо-минеральных ресурсов и антропогенное воздействие на окружающую среду [2, с. 3], загрязнение окружающей среды, неравномерное распределение экологических рисков как для государств, так и для различных слоев населения [3, с. 110]. Например, развитые страны переносят свои производства в страны третьего мира, воздействию вредного влияния на экологию преимущественно подвержены наиболее бедные слои населения. Вместе с тем эти риски трансграничны и в любом случае несут опасность для всех государств и всех слоев населения.

Возможности обмена информацией, технологиями и осуществления международного сотрудничества в экологической сфере, предоставляемые теми же глобализационными процессами, позволяют государствам принимать меры по противодействию указанным рискам.

Принципы конституционно-правовой политики в области охраны окружающей среды – основополагающие начала деятельности государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма конституционно-правового регулирования ее охраны.

Принципы конституционно-правовой политики в данной сфере должны обеспечивать идеологическое и практическое единство правотворчества, тем более что любая правовая политика направле-

---

---

на на создание эффективного механизма правового регулирования. Н. И. Матузов подчеркивал, что главным свойством принципов права является объективность. На наш взгляд, это должно быть характерно и для рассматриваемых принципов [4, с. 16].

В России есть ряд программных документов в этой сфере: Климатическая доктрина [5], Экологическая доктрина России [6], Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года [7] и План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года [8]. Минусом названных документов является отсутствие в них положений о конституционно-правовой политике в экологической сфере и конкретных мер по защите окружающей среды.

Можно отметить особое значение Климатической доктрины России для решения вопросов, связанных с изменениями климата и его последствиями. В ней содержатся основы для разработки образовательных, энергетических и экономических мер в рассматриваемой сфере. В указанном документе закреплён ряд принципов в области климата, например принцип глобального характера интересов России в отношении изменения климата и его последствий, приоритет национальных интересов при разработке и реализации политики в области климата, ясность и информационная открытость данного вида политики.

В Экологической доктрине России также содержится ряд принципов государственной политики в области экологии: устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к ее экономической, социальной и экологической составляющим, и признание невозможности развития человеческого общества при деградации природы; предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности, учет отдаленных экологических последствий; отказ от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если их последствия непредсказуемы для окружающей среды; открытость экологической информации.

Сделать вывод о том, на каких принципах должна строиться конституционно-правовая политика России в данной сфере, можно на основании положений ее Конституции, международных обязательств и национального законодательства.

Согласно ч. 1 ст. 9 Конституции РФ «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

---



---

В п. «д» ст. 72 Основного Закона «природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории» отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции «обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области охраны окружающей среды» относится к ведению Правительства РФ [9].

Основным документом, содержащим принципы международного экологического права, является проект Международного пакта по окружающей среде и развитию 1995 г., так и не вступивший в силу [10]. В нем закрепляются: право на здоровую окружающую среду; обязанность заботиться о ней; осуществление интеграции и устойчивого развития, справедливости между поколениями (сохранение природной среды и ее ресурсов для последующих поколений); оценка экологических последствий, предосторожность при использовании окружающей среды; обеспечение адекватного возмещения ущерба, нанесенного ей, принцип материальной ответственности источника загрязнения; право каждого на доступ к информации об окружающей среде; право населения участвовать в разработке решений, мероприятий, которые могут оказать существенное влияние на окружающую среду, а также право на доступ к правосудию в области окружающей среды; обязанность государства по распространению информации и знаний о ней, принятию эффективных норм в экологической сфере, содействию улучшению научных знаний об экосистемах; право институтов гражданского общества на участие в защите окружающей среды.

Несмотря на то, что рассматриваемый Пакт не имеет юридической силы, анализ его норм дает нам представление о том, каких принципов государствам желательно придерживаться в их конституционно-правовой и международно-правовой политике в сфере охраны окружающей среды в условиях глобализации. Положения Пакта являются «мягкими нормами» международного права. Необходимость учитывать их при формировании принципов конституционно-правовой политики в рассматриваемой сфере во многом обусловлена процессами глобализации.

Считаем, что современный этап развития глобализационных процессов делает целесообразной ратификацию данного договора странами ООН. Реализация на практике его положений позволит нивелировать негативные черты глобализации, указанные в настоящей статье.

---

---

Изменения, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., и тенденции развития международного экологического права, на наш взгляд, дают основания утверждать, что для совершенствования Климатической доктрины России в условиях глобализации в нее следует добавить следующие принципы: принцип борьбы с изменением климатических условий и недопущения их произвольного изменения и принцип обязанности государства эффективно использовать положительные черты глобализации для предотвращения изменения климата и негативного влияния на него глобализационных процессов.

В целях совершенствования Экологической доктрины России ее следует дополнить такими принципами, как принцип единой социально ориентированной государственной политики в области охраны окружающей среды; принцип совместного ведения Российской Федерации и ее субъектами вопросами, касающимися охраны окружающей среды; принцип незагрязнения окружающей среды мусором, опасными отходами, продуктами деятельности предприятий; принцип соблюдения и защиты конституционных экологических прав человека (право на здоровую окружающую среду, право каждого на доступ к информации об окружающей среде, право населения участвовать в разработке решений, мероприятий и т.д., которые могут оказать существенное влияние на окружающую среду, доступ к правосудию в области окружающей среды, право институтов гражданского общества на участие в защите окружающей среды); принцип осуществления научных исследований в экологической сфере с целью получения информации о влиянии на природу деятельности человека для оценки экологических последствий и предосторожности при использовании окружающей среды; принцип принятия эффективных норм в экологической сфере; принцип поддержания и восстановления разнообразия и способности экосистем к восстановлению; принцип эффективного использования положительных черт глобализации для охраны окружающей среды и предотвращения негативного влияния на нее глобализационных процессов.

Предлагаемые изменения не только помогут приблизить содержание указанных доктрин к современным тенденциям в природо-охранной сфере, связанным с глобализационными процессами, но и установят для законодателя ориентир в вопросах совершенствования экологического законодательства и повышения эффективности защиты конституционных экологических прав человека. Подобные изменения будут способствовать формированию российской конституционно-правовой политики в сфере охраны окружающей среды, адекватной современным вызовам.

---

### Список литературы:

1. Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько. – М. : Проспект, 2009. – 702 с.
  2. Анопченко, Н. Ю. Глобальные риски в аспекте социально-экологической безопасности национального устойчивого развития / Н. Ю. Анопченко, А. Д. Мурзин, Т. М. Рогова, С. М. Мурзина // Крымский научный вестник. – 2015. – № 6. – С. 3–26.
  3. Ефременков, К. М. Экологические последствия глобализации / К. М. Ефременков // Вестник ТвГУ. Серия : Философия. – 2014. – № 2. – С. 108–117.
  4. Матузов, Н. И. Принципы права как объект научного исследования / Н. И. Матузов // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2010. – 702 с.
  5. Климатическая доктрина России. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/6365> (дата обращения: 20.06.2021).
  6. Экологическая доктрина России. – URL: <http://archive.mid.ru/nsdmo.nsf/a1c87897b58a9d2743256a550029f995/4> (дата обращения: 20.06.2021).
  7. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15177> (дата обращения: 20.06.2021).
  8. План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года // Официальный сайт Президента РФ. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15177> (дата обращения: 20.06.2021).
  9. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 14 марта 2020 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; 2020. – 16 марта.
  10. Международный пакт по окружающей среде и развитию 1995 г. – URL: <https://globalpactenvironment.org/uploads/RU.pdf> (дата обращения: 20.06.2021).
-

---

**Е. А. Астахова,**  
младший научный сотрудник  
Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук

**E. A. Astakhova,**  
Junior Researcher, Saratov branch  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences  
orhideya-katerina@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-51-61

## **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ**

***Аннотация:** правовая политика в сфере противодействия транснациональной преступности – одно из актуальных направлений правовой политики Российской Федерации. В статье раскрывается ее теоретико-практическое значение для эффективной защиты мира и безопасности человечества, основ конституционного строя Российской Федерации, общественной безопасности, прав и свобод человека и гражданина от транснациональных преступлений. Цель статьи – выявить современные направления правовой политики Российской Федерации в сфере противодействия транснациональной преступности. В качестве методологической основы выступает совокупность всеобщего метода познания, общенаучных, частнонаучных и специальных методов. Сделан вывод о том, что на современном этапе борьбы с транснациональной преступностью необходимо принять комплекс мер международного, федерального и регионального уровней.*

***Ключевые слова:** правовая политика, глобализация, криминалистическая классификация, стратегия, криминалистическая деятельность, транснациональная преступность, противодействие.*

## **Forensic policy of the Russian Federation and classification of crimes**

***Abstract:** legal policy in the field of combating transnational crime is one of the topical directions of the legal policy of the Russian Federation. The article reveals its theoretical and practical significance for the effective protection of the peace and security of mankind, the foundations of the constitutional system of the Russian Federation, public security, human and civil rights and freedoms from transnational crimes. The purpose of the article is to identify the modern directions of the legal policy of the Russian Federation in the field of combating transnational crime. The set of the universal method of cognition, general scientific, special scientific and special methods acts as a methodological basis. It is concluded that at the current stage of the fight against transnational crime, it is necessary to take a set of measures at the international, federal and regional levels.*

***Keywords:** legal policy, globalization, forensic classification, strategy, forensic activity, transnational crime, counteraction.*

---

Транснациональная преступность – это одно из негативных явлений, порожденных процессом глобализации, который возник в 1945 г. в результате деятельности Организации Объединенных Наций. Этот факт отмечал в своем докладе Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, в частности резюмируя: «В этом новом мире группы и отдельные лица все чаще и чаще напрямую взаимодействуют между собой через границы без участия государства. Это создает определенные опасности. Преступность, наркотики, терроризм, загрязнение, болезни, оружие, беженцы и мигранты – все это передвигается туда-сюда более быстрыми темпами и в больших объемах, чем в прошлом. Люди ощущают угрозу, исходящую от событий, которые разворачиваются вдали от них» [1].

Транснациональная преступность – системный объект, изучаемый с различных позиций представителями таких наук, как уголовное право, криминология, криминалистика, история государства и права. Со времени констатации мировой проблемы прошли десятилетия, изменились способы совершения транснациональных преступлений, что привело к большому количеству латентных преступлений, а сама преступность проникла в новые сферы человеческой деятельности (например, интеллектуальная собственность).

В сложившейся обстановке правоохранительным органам крайне сложно быстро адаптироваться к новым условиям борьбы с преступностью. Среди причин снижения эффективности деятельности по раскрытию и расследованию преступлений можно назвать и низкий уровень профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов в области криминалистики. Именно криминалистическая наука занимается разработкой научно обоснованных рекомендаций с учетом особенностей раскрытия и расследования преступлений в современных условиях. Рост транснациональной преступности, наращивание численности транснациональных организованных преступных формирований делает малоэффективным противодействие ей правоохранительных органов одного государства.

В последние два десятилетия мировым сообществом разработан и принят ряд документов, направленных на противодействие транснациональной преступности. Нормы международно-правовых документов главным образом направлены на урегулирование межгосударственного сотрудничества. Несмотря на то, что некоторые документы предлагают грамотные и законченные алгоритмы такого сотрудничества, на государственном уровне все же имеются пробелы и коллизии, не позволяющие в полной мере реализовать положения международно-правовых документов.

---

Важной теоретико-практической задачей является выработка общепринятого понятия транснационального преступления. Несмотря на тот факт, что на законодательном уровне оно до сих пор не сформулировано, анализ обширной юридической литературы и ряда нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что транснациональные преступления – это те противоправные уголовно наказуемые деяния, которые нарушают уголовно-правовые нормы двух или более государств. А это значит, что, с одной стороны, национальных средств противодействия транснациональной преступности явно недостаточно, а с другой – каждое государство должно принимать меры по сокращению и предупреждению такой преступности. И главным средством определения направлений борьбы с транснациональной преступностью на национальном уровне выступает государственная правовая политика.

Правовая политика – объект исследования многих юридических наук. Не стала исключением и криминалистика, т.к. часть ее двуединого объекта – деятельность по выявлению, раскрытию и предупреждению преступлений – напрямую зависит от уголовной политики государства.

Под правовой политикой принято понимать «научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности» [2, с. 61]. Ее общая задача – совершенствование правовой системы государства.

Основные субъекты правовой политики – Президент РФ, Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Министерство юстиции РФ и другие государственные органы, а также институты гражданского общества (муниципальные органы, партии, общественные палаты и т.д.).

Государственная политика в сфере борьбы с преступностью объединяет в себе отраслевые виды политики: уголовно-правовую, пенитенциарную, уголовно-процессуальную, криминологическую и криминалистическую.

Уголовно-правовая политика в сфере борьбы с транснациональной преступностью понимается в науке как «согласованная политика

---

двух или более государств по осуществлению совместными усилиями борьбы с международной транснациональной преступностью, закреплённая и регламентированная в международно-правовых актах (международных договорах или конвенциях), основанная на взаимоприемлемых, установленных в национальном законодательстве этих государств принципах и нормах о преступности и наказуемости деяний, выдаче преступников, порядке, формах и методах раскрытия и расследования преступлений, доказательствах и их источниках и т.д., состоящая в определении наиболее эффективных направлений борьбы с транснациональными преступлениями посредством взаимодействия разных государств и их правоохранительных органов» [3, с. 12–13].

Целью государственной политики в сфере противодействия транснациональной преступности в самом общем виде является «эффективная защита мира и безопасности человечества, основ конституционного строя Российской Федерации, общественной безопасности, прав и свобод человека и гражданина от транснациональных преступлений» [4, с. 163].

Задачами правовой политики в сфере противодействия транснациональной преступности выступают оптимизация механизма правового регулирования и правовой системы в целом, укрепление законности и правопорядка на национальном и международном уровнях, повышение правовой культуры следователей и граждан.

Уголовно-процессуальная политика определяет формы борьбы с транснациональной преступностью: взаимодействие судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями; выдача лица для уголовного преследования или исполнения приговора; передача лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является; производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с признанием и принудительным исполнением приговора, постановления суда иностранного государства в части конфискации находящихся на территории РФ доходов, полученных преступным путем.

Исходя из утверждения В.Ю. Сокола о том, что содержание криминалистической политики составляют принципы, цели, приоритеты, перспективы и стратегии современной криминалистической деятельности, а также основные направления разработки, совершенствования, внедрения и эффективного использования на практике криминалистического арсенала средств борьбы с преступностью [5, с. 202], можно

---

сделать вывод и о содержании криминалистической политики в сфере борьбы с транснациональной преступностью.

Политико-правовую основу принципов криминалистической (следственной) деятельности составляют положения Конституции РФ, Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» (ст. 3 «Международное сотрудничество», ст. 5 «Принципы деятельности Следственного комитета» и др.), многочисленные положения Уголовно-процессуального кодекса РФ и других нормативных правовых актов.

Цели криминалистической деятельности следователя в сфере противодействия транснациональной преступности определяются сущностью процесса расследования, который состоит в поиске, сборе, фиксации и оценке доказательств, выдвижении и проверке на их основе следственных версий. Иными словами, цели криминалистической деятельности общие для расследования любых преступлений. Однако в данном случае следователь должен осознавать, что, возможно, он имеет дело с преступлением транснационального характера, поэтому, анализируя сложившуюся на первоначальном этапе следственную ситуацию, он должен выдвигать версии о характере преступления и проверять, является ли оно трансграничным либо транстерриториальным. Характер преступления определяет весь ход процесса работы с доказательствами.

Приоритетные направления в сфере противодействия транснациональной преступности также определяются государственной уголовно-правовой политикой.

Перспективы криминалистической деятельности (т.е. деятельности по выявлению, предупреждению, расследованию, раскрытию преступлений, а также разработке научных методов) в сфере противодействия транснациональной преступности весьма обширны. Они связаны с:

1) разработкой научного аппарата (понятие транснационального преступления, криминалистическая классификация транснациональных преступлений, методы расследования транснациональных преступлений, построение общей и частных криминалистических методик расследования транснациональных преступлений и др.);

2) формированием организационных основ расследования транснациональных преступлений (криминалистический анализ транснациональной следственной ситуации, особенности версионного анализа и планирования расследования, алгоритмы создания международных следственно-оперативных групп, программы расследования отдельных преступлений транснационального характера и др.);



---

3) разработкой тактики следственных действий (тактические приемы удаленных следственных действий, тактические приемы и технологии использования видео-конференц-связи, особенности производства следственных действий на территории иностранного государства и др.);

4) разработкой методик конкретных видов и групп транснациональных преступлений;

5) совершенствованием методологии деятельности правоохранительных и правоприменительных государственных органов;

6) проведением совместных научно-практических конференций и практико-ориентированных научных исследований по совершенствованию методов противодействия транснациональной преступности и ее отдельным формам;

7) совершенствованием методологии научных исследований в сфере противодействия транснациональной преступности;

8) внедрением современных знаний по выявлению, предупреждению, раскрытию и расследованию транснациональных преступлений в учебный курс криминалистики.

Стратегическими документами, регулирующими деятельность по противодействию транснациональной преступности, являются Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утвержденная Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400), нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ.

Важную роль в определении направлений государственной политики Российской Федерации (как и других государств) в борьбе с транснациональной преступностью играет Организация Объединенных Наций, которая впервые обратилась к этой проблеме на V Конгрессе (г. Женева) в 1975 г. основополагающим документом в этой сфере является Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, принятая 15 ноября 2000 г. в г. Нью-Йорке и подписанная Российской Федерацией 12 декабря 2000 г. в г. Палермо (иногда именуется Палермской конвенцией), которая стала первым в истории кодифицированным международным актом, налагающим на государства обязанности по борьбе с транснациональной организованной преступностью и совершенствованию национальной уголовной политики в этой сфере. В частности, п. 2 ст. 27 Конвенции подталкивает государства, ратифицировавшие ее, к заключению двусторонних и многосторонних соглашений о сотрудничестве, а при их наличии – к качественному их изменению,

---

---

и устанавливает возможность использования самой Конвенции как основы такого сотрудничества, если отсутствуют иные соглашения.

Данная Конвенция является основополагающим документом, формирующим направления правовой политики подписавших и ратифицировавших ее государств. Однако Конвенция затрагивает проблему не просто транснациональной преступности, а ее организованных форм. Такой подход к решению проблемы привел к появлению ложного понимания природы транснациональной преступности и игнорированию как следственными и судебными органами, так и исследователями феномена преступлений транснационального характера, совершаемых группами лиц по предварительному сговору и индивидуально.

Эту проблему нельзя оставить без внимания, т.к. игнорирование преступлений транснационального характера ведет к недорасследованию и искажению статистики, уходу лиц от ответственности и невозможности в дальнейшем возместить ущерб, причиненный преступлением, и организовать необходимые профилактические мероприятия.

Еще одной проблемой уголовной политики Российской Федерации в сфере противодействия транснациональной преступности является отсутствие принятой на законодательном уровне классификации транснациональных преступлений.

С одной стороны, такая классификация существует на международном уровне. Она была принята в 1995 г. на IX Конгрессе Организации Объединенных Наций. Транснациональными преступлениями были признаны: отмывание денег; террористическая деятельность; кража произведений искусства и культуры; кража интеллектуальной собственности, незаконная торговля оружием; незаконный захват воздушных судов; морское пиратство; незаконный захват наземных транспортных средств; связанное со страхованием мошенничество; компьютерные преступления; экологические преступления; торговля людьми; торговля человеческими органами; незаконный оборот наркотиков; злостное банкротство; проникновение в сферу законной коммерческой деятельности; коррупция и подкуп государственных должностных лиц, как они квалифицируются в национальном законодательстве, а также партийных работников и выборных представителей, как они квалифицируются в национальном законодательстве; прочие преступления, совершаемые организованными преступными группами [6].

Конечно, данная классификация не лишена недостатков, т.к. в ряде пунктов речь идет не о конкретных преступлениях, а об их группах.

---

---

Кроме того, формулировки деяний не всегда совпадают с их аналогами из уголовного законодательства РФ.

С другой стороны, она не обязательна для использования государствами, а имеет рекомендательный характер. Поскольку Российская Федерация не принимала участия в опросе, на основе которого данная классификация и была сформирована, она игнорируется правоприменительными органами.

Конечно же, нет необходимости внедрения именно этой классификации транснациональных преступлений в российскую правоприменительную практику. Однако необходимость построения такой классификации очевидна. Более того, она должна не только носить уголовно-правовой характер, но и иметь криминалистическое значение.

Методологическая роль криминалистической классификации преступлений имеет как научное, так и прикладное значение. Научное значение состоит в создании гносеологических основ доказывания и установления объективной истины в процессе расследования преступлений. Кроме того, отмечается ее значение в целях криминалистической диагностики, где роль классификации видится в «создании необходимых предпосылок для дальнейшего познания свойств отражения преступной деятельности в окружающем мире и на этой основе разработки криминалистических рекомендаций по выявлению и раскрытию преступлений» [7, с. 103]. Прикладное значение криминалистической классификации заключается в том, что она создает условия для выявления признаков преступлений, как уже находящихся в процессе расследования, так и неизвестных следствию.

При построении криминалистической классификации транснациональных преступлений нельзя обойти стороной исследования ученых-международников. Именно в их трудах происходило формирование взглядов на систему международной преступности и отдельных преступлений международного и транснационального характера. Так, Л.Н. Галенская выделяет в качестве таких преступлений следующие: работорговля, торговля женщинами и детьми, фальшивомонетничество, распространение порнографических изданий, незаконная торговля наркотиками, «пиратское» радиовещание, морское пиратство, разрыв или повреждение подводного кабеля, столкновение морских судов и неоказание помощи на море, преступления, совершенные на борту воздушного судна [8, с. 26–115].

Таким образом, внедрение в следственную практику адекватных криминалистических классификаций преступлений должно способствовать не только их качественному расследованию, но и предотвращению и пресечению. Адекватная криминалистическая класси-

---

фикация преступлений призвана выполнять служебную функцию и соответствовать практическим нуждам следователей. Внедрению такой классификации в правоприменительную деятельность и должна способствовать правовая политика государства.

Важной задачей является создание эффективной системы противодействия транснациональной преступности. В этих целях необходимо принятие нескольких групп правовых мер.

1. *Международно-правовые меры, направленные на укрепление международной безопасности и международное сотрудничество государств.* Российская Федерация должна принять на себя всю совокупность функций по установлению и поддержанию международных отношений в сфере противодействия транснациональной преступности. С момента подписания Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности прошло более 20 лет. Она, как указывалось выше, стимулирует государства к заключению двусторонних и многосторонних соглашений по вопросам противодействия транснациональной преступности. Тем не менее взаимоотношения с некоторыми государствами складываются не лучшим образом, до сих пор достаточно стран, сотрудничество с которыми возможно лишь на основе принципа взаимности, т.е. отсутствуют прямые обязательства международного сотрудничества.

В последние годы исследователи часто отмечают снижение эффективности международного сотрудничества в борьбе с транснациональной преступностью, связанное с расстановкой приоритетов, главные из которых – национальные и региональные интересы. Выходом из такой ситуации и является заключение межгосударственных соглашений, накладывающих на стороны обязательства в интересах всех стран – участников соглашения.

2. *Национально-правовые меры федерального уровня, связанные с совершенствованием уголовного законодательства и созданием федеральной правовой базы организации противодействия транснациональной преступности на государственном уровне.* На данном уровне перед государством стоят задачи координации и контроля федеральной системы противодействия транснациональной преступности. Она прежде всего основывается на выявлении реальной криминальной ситуации в стране, связанной с масштабом распространения транснациональных преступлений и деятельности транснациональных организованных преступных формирований на территории РФ. Другим важным фактором, влияющим на эффективность борьбы с транснациональной преступностью, является финансовая политика государства, т.к. деятельность правоохранительных органов должна

финансироваться из федерального бюджета. Эти и другие правовые и организационные основы противодействия транснациональной преступности должны содержаться в федеральном политико-правовом документе, которым может стать Стратегия противодействия транснациональной преступности в Российской Федерации. Возможные варианты таких стратегий уже предлагались Д. С. Хижняком [9] и А.Х.-А. Пиховым [10]. В данный момент совокупность политико-правовых норм, регулирующих эти вопросы, носит бессистемный характер.

В целях решения задач по борьбе с транснациональной преступностью необходима унификация уголовного и уголовно-процессуального законодательства, упрощение взаимодействия между правоохранительными органами государств (о чем просят и сами следователи). Как на международном, так и на национальном уровне необходимо урегулировать вопросы создания международных следственно-оперативных групп, действующих по единым согласованным планам.

3. *Национально-правовые меры регионального уровня.* Направления правовой политики в области противодействия транснациональной преступности на региональном уровне аналогичны тем, которые должны приниматься на федеральном уровне. Однако такие меры включают принятие нормативных правовых актов законодательными органами субъектов РФ. Указанные акты могут приниматься в разной форме (программа, план, стратегия, постановление) и направлены на координацию деятельности территориальных органов, участвующих в противодействии транснациональной преступности.

Эффективная реализация государственной уголовной политики помогает модернизировать международно-правовое сотрудничество государств по противодействию транснациональной преступности. Этому способствуют и правовые стратегии развития России, изучением которых занимается современная юридическая наука.

### Список литературы:

1. Мы, народы : доклад Генерального секретаря ООН по случаю наступления нового тысячелетия. – URL: <https://undocs.org/ru/A/54/2000> (дата обращения: 12.09.2021).
2. Малько, А.В. Правовая политика: актуальные проблемы исследования / А.В. Малько // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2011. – № 4. – С. 57–81.
3. Гасанов, Э.Г. Уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной преступностью / Э.Г. Гасанов // Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией: сб. статей. – М. : Центр ЮрИнфоР, 2002. – 176 с.

---

4. Пихов, А.Х.-А. Актуальные вопросы государственной политики в сфере противодействия транснациональной преступности / А.Х.-А. Пихов // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 9. – С. 161–164.

5. Сокол, В.Ю. Криминалистическая политика / В.Ю. Сокол // Общество и право. – 2012. – № 5 (42). – С. 200–204.

6. Документ ACONF.169.15.ADD.1. – URL: [https://www.asc41.com/UN\\_Congress/Russian/9R%20Devyat'yi%20Kongress/A\\_CONF169\\_15\\_ADD1.pdf](https://www.asc41.com/UN_Congress/Russian/9R%20Devyat'yi%20Kongress/A_CONF169_15_ADD1.pdf)

7. Тимченко, В.А. Использование учетно-экономической (бухгалтерской) информации для обнаружения признаков преступлений и доказывания по уголовным делам / В.А. Тимченко. – Нижний Новгород, 2014. – 187 с.

8. Галенская, Л.Н. Международная борьба с преступностью / Л.Н. Галенская. – М. : Международные отношения, 1972. – 168 с.

9. Хижняк, Д.С. О проекте Стратегии противодействия транснациональной криминальной деятельности в Российской Федерации / Д.С. Хижняк // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2016. – № 6 (29). – С. 17–30.

10. Пихов, А.Х.-А. Теоретические основы противодействия транснациональной преступности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.Х.-А. Пихов. – Краснодар, 2018. – 56 с.

**Е. В. Покачалова,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой финансового,  
банковского и таможенного права  
имени профессора  
Нины Ивановны Химичевой  
Саратовской государственной  
юридической академии

**К. П. Кавкаева,**  
аспирант кафедры финансового,  
банковского и таможенного права  
имени профессора  
Нины Ивановны Химичевой  
Саратовской государственной  
юридической академии

**E. V. Pokachalova,**  
Doctor of Law, Professor,  
Head of the Department of Financial,  
Banking and Customs Law named after  
Professor Nina Ivanovna Khimicheva  
of the Saratov State Law Academy,  
pokinarod@mail.ru

**K. P. Kavkaeva,**  
Postgraduate Studies of the Department  
of Financial, Banking and Customs Law  
named after Professor Nina Ivanovna  
Khimicheva of the Saratov State  
Law Academy,  
kavkaevakp@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-62-75

## **БЮДЖЕТНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КАК ОСНОВНОЙ ВЕКТОР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕФТЕГАЗОВЫХ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:** финансово-правовая политика имеет ключевое значение для выполнения функций и решения основных задач государства. Важной частью финансово-правовой политики страны является бюджетно-правовая политика. В настоящее время наиболее актуальны вопросы бюджетно-правовой политики в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета РФ. В связи с кризисными явлениями, вызванными пандемией новой коронавирусной инфекции, возросла необходимость использования средств Фонда национального благосостояния, который формируется за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета. На данном этапе представляется важной выработка рациональной бюджетно-правовой политики, в особенности в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета, с учетом не только краткосрочной, но и долгосрочной перспективы. Цель статьи – разработка теоретических основ и выявление особенностей бюджетно-правовой политики, определение способов ее совершенствования в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета РФ. Поставленная цель была достигнута с помощью общенаучных методов (анализа, синтеза, диалектического метода), формально-юридического метода и метода сравнительно-правового анализа. Результатом проведенного исследования стало обоснование необходимости должного правового закрепления бюджетно-правовой политики. Анализируя законодательство и труды ученых, авторы пришли к выводу о возможности наделения Министерства финансов РФ компетенцией по разработке программы основных направлений государственной бюджетно-правовой политики на очередной финансовый год и плановый период, особое место в которой должна занимать бюджетно-правовая политика в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета РФ. Высказывается предложение об утверждении данной программы Правительством РФ.

---

**Ключевые слова:** финансово-правовая политика, нефтегазовые доходы, федеральный бюджет, бюджетно-правовая политика, доходы федерального бюджета РФ.

## **Budgetary and legal policy as the main vector of improving the legal regulation of oil and gas revenues of the federal budget of the Russian Federation**

**Abstract:** financial and legal policy is of key importance for the performance of functions and the solution of the main tasks of the state. An important part of the country's financial and legal policy is the budgetary and legal policy. Currently, the most topical issues of budgetary and legal policy in relation to oil and gas revenues of the federal budget of the Russian Federation. In connection with the crisis phenomena caused by the pandemic of the new coronavirus infection, the need to use the funds of the National Welfare Fund, which is formed from additional oil and gas revenues of the federal budget, has increased. At this stage, it seems important to develop a rational budgetary and legal policy, especially in relation to oil and gas revenues of the federal budget, taking into account not only the short-term, but also the long-term perspective. The purpose of the article is to develop theoretical foundations and identify the features of the budgetary and legal policy, to determine ways to improve it in relation to oil and gas revenues of the federal budget of the Russian Federation. This goal was achieved with the help of general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method), formal legal method and the method of comparative legal analysis. The result of the study was the substantiation of the need for proper legal consolidation of the budgetary and legal policy. Analyzing the legislation and the works of scientists, the authors came to the conclusion that it is possible to endow the Ministry of Finance of the Russian Federation with the competence to develop the Program of the main directions of the state budgetary and legal policy for the next financial year and planning period, in which the budgetary and legal policy in relation to oil and gas revenues should take a special place the federal budget of the Russian Federation. It is suggested that the approval of this Program should be entrusted to the Government of the Russian Federation.

**Keywords:** financial and legal policy, oil and gas revenues, federal budget, budgetary and legal policy, federal budget revenues of the Russian Federation.

Финансово-правовая политика (и бюджетно-правовая политика как важнейшая составная ее часть) является основой деятельности любого современного государства. Важный подход к разработке бюджетно-правовой политики РФ – это учет как краткосрочной, так и долгосрочной перспективы. На настоящий момент особую актуальность приобрели вопросы бюджетно-правовой политики в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета РФ, в частности дополнительных нефтегазовых доходов, направляемых в Фонд национального благосостояния. Средства данного Фонда позволяют государству минимизировать негативные кризисные явления. Для того чтобы разобраться в том, как усовершенствовать бюджетно-правовую политику государства в области нефтегазовых доходов федерального бюджета РФ, необходимо изначально четко понимать об-



---

щие теоретические основы бюджетно-правовой политики в целом, а также ее особенности.

В целях наиболее глубокого понимания бюджетно-правовой политики первостепенно следует разобраться с тем, что представляет собой финансово-правовая политика, лежащая в ее основе. Стоит отметить, что отдельные вопросы финансово-правовой политики достаточно часто становятся предметом научных исследований [1–5]. В научной литературе отражены различные точки зрения на содержание и виды финансово-правовой политики в связи с тем, что данное понятие не имеет нормативного закрепления. По обоснованному мнению Е. Г. Беликова, финансово-правовую политику государства можно назвать важнейшим самостоятельным направлением государственной политики ввиду того, что любое решение, затрагивающее важные вопросы жизни страны, невозможно реализовать без финансовой поддержки публично-правовых образований [6, с. 255].

Вопросы финансово-правовой политики имеют высокую степень значимости. Названная политика оказывает влияние на развитие экономики страны в целом, на сохранение безопасности страны, а кроме того, на решение социально-экономических задач, стоящих перед государством.

Каждая сфера общественной жизни и государственной деятельности попадает под влияние финансово-правовой политики. Данная политика отражается на интересах каждого человека, в том числе на возможностях реализации субъективных финансовых прав, которая осуществляется в таких институтах финансово-правовой политики, как налоговая, бюджетная, банковская и государственная долговая (госкредитная) правовая политика.

В юридической научной литературе обращается внимание на то, что «финансово-правовую политику государства» и «финансовую (финансово-экономическую) политику государства» нельзя считать тождественными понятиями. Первый термин означает разновидность правовой политики в финансовой сфере, а второй – вид государственной политики (проявление государственной политики в финансовой сфере жизни общества). Необходимо отметить, что понятие финансовой политики раскрывается в трудах ученых-экономистов [7–9].

Большой вклад в изучение и понимание правовой политики внесли исследователи, занимающиеся вопросами теории права, которыми были выделены понятие, сущность, принципы, классификация правовой политики [10]. Труды ученых-теоретиков в данной области являются базовыми для финансово-правовой науки. Правовая политика, выступая отдельной формой государственной политики и «средством

---

юридической легитимации, закрепления и осуществления политического курса страны, воли ее официальных лидеров и властных структур», «воплощается, прежде всего, в законах, конституциях, кодексах, других основополагающих нормативно-правовых актах» [11, с. 320].

Понятия «государственная политика», «правовая политика» и «финансово-правовая политика» можно раскрыть через философские категории «общее», «единичное», «частное», основываясь на том, что правовая политика есть не что иное, как государственная политика в правовой сфере жизнедеятельности общества.

В зависимости от сферы реализации правовая политика подразделяется на финансово-правовую, гражданско-правовую и другие. Одним из оснований классификации финансово-правовой политики может служить структура системы финансового права, а также структура финансовой системы РФ. В соответствии с названной структурой финансово-правовая политика подразделяется на бюджетно-правовую политику, налогово-правовую политику, валютно-правовую, долговую (кредитно-долговую) правовую политику и др. В научной литературе имеют место и иные классификации финансово-правовой политики [12].

В специальной литературе отмечается, что необходимо рассматривать во взаимосвязи бюджетную политику и бюджетно-правовую политику. Профессор Д.Л. Комягин полагает, что «бюджетная политика является государственной и правовой, то есть представляет собой деятельность, осуществляемую государством в правовых формах» [13, с. 27]. Думается, что утверждение автора в полной мере относится именно к бюджетно-правовой политике. В учебной и научной юридической литературе бюджетная политика многими исследователями раскрывается как общая стратегия, направление деятельности. По мнению Н.Л. Шарандиной, существует необходимость закрепления понятия «бюджетная политика» в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ). Кроме того, автор акцентирует внимание на том, что бюджетная политика является одной из ключевых категорий в науке финансового права [14, с. 32]. В научной литературе также отражена точка зрения, согласно которой бюджетная политика государства имеет доминирующую силу над другими финансово-правовыми нормами [15, с. 19].

Как справедливо отмечает Е.В. Афонина, бюджетно-правовая политика устанавливает направления и пути улучшения правового механизма функционирования системы бюджетных правоотношений [16, с. 71]. С помощью осуществления бюджетной и бюджетно-правовой политики государство определяет цели и задачи, а кроме того,

---

оказывает воздействие на бюджетные отношения таким образом, чтобы достичь поставленных целей.

Профессор М.В. Карасева обращала внимание на то, что «бюджетно-правовая политика как явление, а точнее, как определенная стратегия бюджетно-правового регулирования, стала определяться в 1998 году» [17, с. 114], что было связано с принятием и вступлением в силу Бюджетного кодекса РФ. Однако следует еще раз подчеркнуть, что легальной дефиниции бюджетно-правовой политики нет до настоящего времени.

Понятие бюджетно-правовой политики разрабатывалось многими учеными-финансистами. Так, по мнению Е.Г. Писаревой, бюджетно-правовую политику необходимо трактовать как «комплекс мер, идей, задач, целей, программ, методов, реализуемых в сфере действия бюджетного права и посредством бюджетного права в области осуществления бюджетных и межбюджетных правоотношений» [18, с. 29]. Л.Л. Бобкова определяет бюджетно-правовую политику как «вид правовой политики, которая представляет собой совокупность принимаемых компетентными органами законодательной (представительной) и исполнительной власти решений и осуществляемых ими мер, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей по созданию механизма правового регулирования» [19, с. 201]. В финансово-правовой литературе бюджетно-правовую политику определяют как «систему мер и действий органов в области управления бюджетным процессом на основе концепции развития бюджетных отношений» [20, с. 91–92]. Профессор Ю. А. Крохина предлагает следующее определение: «Бюджетно-правовая политика есть основанная на правовых нормах публичная деятельность субъектов бюджетного права и политической власти по созданию оптимального механизма бюджетно-правового регулирования в целях планомерного аккумулирования, распределения и использования централизованного денежного фонда общего значения, а также деятельность стратегического характера, направленная на совершенствование межбюджетных отношений в целях установления баланса сфер влияний различных общественных (социальных) регуляторов» [21, с. 283].

Таким образом, следует констатировать, что в науке финансового права не сложилось единой позиции относительно понятия бюджетно-правовой политики, однако представляется возможным на основе проведенного анализа мнений различных ученых выделить ее основные признаки.

---

Так, одним из главных признаков бюджетно-правовой политики выступает ее обязательное нормативное закрепление, иными словами, ее основанием служит действующее законодательство. Бюджетно-правовая политика основывается на Конституции Российской Федерации – Основном Законе страны, обладающем высшей юридической силой, и соответствует ее общей концепции. Думается, что ведущую роль, раскрывающую сущность бюджетно-правовой политики, необходимо отвести таким нормативным правовым актам, как Бюджетный кодекс РФ [22] и Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» [23]. Кроме того, важно особо отметить Послание Президента РФ, с которым он в начале каждого календарного года выступает перед Федеральным Собранием РФ. Стенограмма Послания Президента РФ ежегодно публикуется на официальном сайте Президента РФ [24]. Напомним, что до 2014 г., в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, Президент РФ выступал и с так называемым Бюджетным посланием. Названное послание Президента РФ Федеральному Собранию в дальнейшем было инкорпорировано в Послание Президента РФ Федеральному Собранию. При этом в последнем также в обязательном порядке находят отражение важнейшие положения, касающиеся определения основных направлений бюджетной политики (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации. Примечательно, что в посланиях Президента РФ отдельное место занимают положения, касающиеся нефтегазовых доходов, что свидетельствует об их важнейшей роли для формирования доходной части бюджетной системы РФ (например, Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г. [25]; Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» [26]).

С. М. Миронова справедливо обращает внимание на то, что правовая природа посланий Президента РФ до сих пор не определена [27, с. 51]. Некоторые авторы отмечают, что составление бюджета основывается на системе финансово-экономических документов, в число которых входят рассматриваемые послания [28, с. 248]. Следовательно, послания относятся к числу правовых актов, регламентирующих бюджетную политику. В этой связи видится необходимой разработка и принятие специального нормативного правового акта, регулирующего бюджетно-правовую политику, самостоятельное место в котором, полагаем, должно быть отведено регламентации бюджетно-правовой политики в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета РФ.

---

Еще одним признаком бюджетно-правовой политики выступает соответствие ее интересам личности, общества и государства. В реализации бюджетно-правовой политики важнейшую роль играют слаженно функционирующие механизмы контроля. Функция контроля отведена законодательным органам власти, судебной системе и органам прокуратуры.

В числе признаков бюджетно-правовой политики представляется возможным выделить принудительную силу государства в качестве основы и механизма реализации. Важно отметить, что все властные проявления государства осуществляются в рамках правового поля. Так, профессор Н.И. Матузов выделяет шесть основных черт правовой политики, которые, безусловно, относятся и к бюджетно-правовой политике: основывается на праве и связана с правом; осуществляется правовыми методами; охватывает главным образом правовую сферу деятельности людей и их коллективов; опирается на возможность принуждения; является публичной, официальной; отличается от других видов политики нормативно-организационными началами [29, с. 30].

Значимым признаком бюджетно-правовой политики можно назвать научный подход, возрастание значимости доктринальных выводов ученых при разработке и реализации бюджетно-правовой политики. Так, разработанные учеными дефиниции могут быть закреплены в новых или в уже действующих нормативных правовых актах, а также при внесении в них изменений. Полагаем, что законодатель может и должен учитывать существующие исследования ученых-правоведов по проблемным вопросам, на которые распространяет действие конкретный нормативный правовой акт.

Предметом бюджетно-правовой политики является конкретная сфера общественных отношений, на которую она направлена: «формирование доходных источников бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов; расходование бюджетных денежных средств и средств государственных внебюджетных фондов; межбюджетное регулирование; бюджетный процесс; установление оснований ответственности за нарушение бюджетного законодательства» [30, с. 49].

Ведущим методом правового регулирования для финансово-правовой (бюджетно-правовой) политики выступает императивный метод (метод властных предписаний со стороны органов государственной власти или местного самоуправления соответственно наделенным полномочиям). Намного реже применяется диспозитивный метод, но на современном этапе происходит расширение применения дан-

---

ного метода при регламентации бюджетных отношений. Например, осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд происходит не только с применением императивного метода правового регулирования, но и с применением диспозитивного метода. Основными нормативными правовыми актами, регулирующими сферу государственных (муниципальных) закупок, являются Бюджетный кодекс РФ (в частности, ст. 72, 73), Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [31] и Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [32]. В приведенные федеральные законы весьма часто вносятся изменения, которые в основном направлены на повышение прозрачности процедур государственных (муниципальных) закупок и укрепление добросовестной конкуренции. Кроме того, нововведения нередко способствуют расширению сферы действия принципа диспозитивности, в том числе в бюджетно-правовых отношениях, расширяя права физических и юридических лиц – участников государственных (муниципальных) закупок.

Представляется целесообразным остановиться на анализе принципов бюджетно-правовой политики. Так, в научной литературе были выделены принципы объективности, преемственности, обязательности и гласности [20, с. 93]. Е.Г. Писаревой особо отмечаются принцип объективности и преемственности [18, с. 29]. В.П. Колесова, Е.В. Куратченко дополняют перечень бюджетно-правовых принципов принципом законности, а также принципом координации и согласованности [30, с. 50]. Думается, что нет необходимости в выделении принципа законности как отдельного принципа именно бюджетно-правовой политики ввиду того, что данный принцип является общеправовым, т.е. распространяется абсолютно на все общественные отношения, урегулированные нормами права.

Наибольший интерес из приведенных принципов бюджетно-правовой политики, с учетом современных реалий, представляет принцип гласности. Этот принцип означает открытость, прозрачность и подконтрольность бюджетно-правовой политики на всех стадиях бюджетного процесса. Полагаем, что по своей сущности принцип гласности очень схож с принципом прозрачности (открытости), закрепленным в ст. 36 БК РФ. Важно подчеркнуть, что осуществление принципа прозрачности (открытости) выступает отдельным направлением не только бюджетно-правовой политики, но и всей социально-экономической политики. С.В. Рыбакова, А.В. Савина

---

отмечают, что в условиях цифровизации реализация названного принципа приобретает некоторые особенности. Авторы выделяют следующие пять критериев принципа открытости (прозрачности): «открытость информации; доступность к открытой информации; доступность (ясность) информации; качество информации; защита информации». Указанные критерии принципа открытости (прозрачности), а также такие элементы, как бюджеты публично-правовых образований, бюджетная система и бюджетный процесс, предлагается закрепить в ст. 36 БК РФ [33]. Предложения ученых о законодательном закреплении изменений содержания принципа открытости (прозрачности) видятся верными, обоснованными ввиду того, что общественные отношения меняются, а значит, должны своевременно меняться и принципы, на которых они основываются.

Важно назвать ведущие функции бюджетно-правовой политики: создание механизма бюджетно-правового регулирования, посредством которого осуществляется формирование, распределение и использование централизованных фондов государства для выполнения ими своих задач и функций; достижение баланса между интересами различных сфер общественной жизни.

Форма выражения бюджетно-правовой политики может быть правовой и неправовой. Правовая форма основана на действующем законодательстве, а неправовая форма – на экономических программах и финансовых концепциях, в том числе разработанных учеными и научно-исследовательскими институтами. Неправовая форма бюджетно-правовой политики имеет очень большое значение на современном этапе, ведь благодаря исследованиям ученых становится возможным предугадывать, планировать, разрабатывать актуальные направления бюджетно-правовой политики, отвечающие современным целям и задачам государства.

Бюджетно-правовая политика имеет объект и субъект. Дискуссионным вопросом является объект бюджетно-правовой политики. Например, М.В. Карасевой были определены следующие объекты финансовых, в частности бюджетных, правоотношений: зафиксированные – те, которые были выделены в процессе анализа правовых норм, незафиксированные – выделяемые учеными [34, с. 139–140]. Е.В. Афонина справедливо полагает, что систему объектов бюджетных правоотношений необходимо определять на основе категорий «общее» и «частное». В данном случае под общим объектом понимается бюджет как централизованный денежный фонд, а под отдельными элементами бюджета и его правового режима – видовые объекты бюджетных правоотношений, а именно: доходы бюджета,

---

расходы бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, государственный и муниципальный долг. Важно заметить, что ученый разделяет материальные и процессуальные бюджетные правоотношения, а также обосновывает, что акт о бюджете является особым объектом бюджетных правоотношений [35, с. 9–10]. Представляется, что выделенные Е. В. Афониной особенности объектов бюджетных правоотношений можно применить и к объектам бюджетно-правовой политики.

К субъектам бюджетно-правовой политики относятся: Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. Следует обратить внимание на то, что бюджетно-правовая политика реализуется публично-правовыми образованиями, а именно их уполномоченными органами. Кроме того, по мнению некоторых ученых, в системе бюджетно-правовых отношений особое место занимает Президент РФ. С точки зрения Ю. А. Крохиной, Президент РФ выступает в качестве самостоятельного субъекта бюджетно-правовой политики [36, с. 67–72].

На настоящий момент бюджетная и бюджетно-правовая политика в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета РФ в большей мере направлена на решение социально-экономических вопросов государства. Так, средства Фонда национального благосостояния направляются на поддержку наиболее пострадавших отраслей экономики в период пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19, а также на поддержку семей с детьми, выплаты работникам медицинской сферы. Вместе с тем одним из важнейших направлений названной политики является инвестирование из средств Фонда национального благосостояния инфраструктурных проектов. Так, были внесены изменения в Распоряжение Правительства РФ от 18 марта 2016 г. № 449-р «Об утверждении перечня крупных проектов с государственным участием, в том числе инфраструктурных проектов, финансируемых в рамках федеральных целевых программ и за счет средств Фонда национального благосостояния, подлежащих мониторингу» [37]. Согласно Распоряжению от 4 мая 2021 г. № 1164-р [38] значительно расширен перечень проектов (15 новых позиций), в число которых вошли проекты в сфере дорожного хозяйства, здравоохранения и образования. Важно заметить, что внесению упомянутых изменений предшествовало одно из поручений В. В. Путина по итогам совещания с представителями деловых кругов по вопросам повышения инвестиционной активности, состоявшегося 11 марта 2021 г. [39]. Представляется, что в ближайшее время данное направление будет стремительно развиваться.



Необходимо подчеркнуть, что финансовая (экономическая) политика может быть неправовой, а финансово-правовая политика всегда должна иметь правовое закрепление. В настоящий момент финансово-правовая политика и, как следствие, бюджетно-правовая политика не закреплены в законах и даже в подзаконных актах, ввиду чего представляется целесообразным наделить Минфин России полномочиями по разработке программы основных направлений государственной бюджетно-правовой политики на очередной финансовый год и плановый период. Думается, что работу над названной программой следует поручить именно Министерству финансов РФ, т.к. данный орган исполнительной власти, согласно ст. 165 БК РФ, разрабатывает и представляет в Правительство РФ основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики РФ. В основу данной программы могут быть положены рассмотренные ранее Послание Президента РФ Федеральному Собранию, а также иные финансово-экономические документы. Отдельное место в указанной программе должна занимать бюджетно-правовая политика в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета РФ, поскольку это одно из ключевых направлений всей бюджетно-правовой политики государства, а согласно нормам Бюджетного кодекса РФ, именно Министерство финансов РФ реализует нормативное и методическое обеспечение управления средствами Фонда национального благосостояния (в который поступают дополнительные нефтегазовые доходы) и управляет этими средствами в порядке, который определяется Правительством РФ. Представляется, что утверждение названной программы должно стать прерогативой Правительства РФ.

Таким образом, анализ теоретических основ, особенностей бюджетно-правовой политики позволяет предложить одно из направлений ее дальнейшего совершенствования. Перечисленные выше изменения будут способствовать закреплению правовой основы бюджетно-правовой политики государства с учетом как краткосрочной перспективы (на настоящий момент – борьба с последствиями кризиса, вызванного пандемией COVID-19, и возросшая в связи с этим роль нефтегазовых доходов федерального бюджета РФ), так и долгосрочной (стратегической) перспективы.

#### **Список литературы:**

1. Арзуманова, Л.Л. Финансовая политика как составная часть государственной политики / Л.Л. Арзуманова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 4. – С. 115–119.

2. Артёмов, Н.М. К вопросу о термине «финансовая политика» / Н.М. Артёмов // Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. О.Н. Горбунова. – М. : Велби : Проспект, 2005. – С. 26–27.

3. Землянская, Н.И. Некоторые теоретические и законодательные аспекты финансово-правовой политики Российского государства / Н.И. Землянская // Налоги. – 2016. – № 2. – С. 17–21.

4. Мирошник, С.В. Финансовая политика и финансовая система страны / С.В. Мирошник // Финансовое право. – 2008. – № 4. – С. 7–9.

5. Пастушенко, Е.Н. Формирование доверительной среды на финансовом рынке как актуальное направление финансово-правовой политики в условиях цифровой экономики / Е.Н. Пастушенко // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 9 (73). – С. 148–153.

6. Беликов, Е.Г. Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства : дис. ... д-ра юрид. наук / Е.Г. Беликов. – Саратов, 2016. – 534 с.

7. Финансы / под ред. В.М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1993. – 399 с.

8. Финансы. Денежное обращение. Кредит : учебник для студентов вузов / под ред. Г.Б. Поляка. – 4-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 639 с.

9. Колесов, А.С. Финансовая политика: цели и задачи / А.С. Колесов // Финансы. – 2002. – № 10. – 218 с.

10. Малько, А.В. Принципы современной российской правовой политики А.В. Малько // Актуальные проблемы теории государства и права. – 2012. – № 1 (22). – С. 3–9.

11. Матузов, Н.И. Актуальные проблемы теории права : монография / Н.И. Матузов. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2003. – 512 с.

12. Покачалова, Е.В. Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга в условиях глобализации экономики / Е.В. Покачалова // Юридический вестник РГЭУ. – 2005. – № 2. – С. 17–23.

13. Комягин, Д.Л. Правовая форма бюджетной политики / Д.Л. Комягин // Очерки бюджетно-правовой науки современности : монография / под ред. Е.Ю. Грачевой, Н.П. Кучерявенко. – М.; Харьков : Право, 2012. – С. 27–43.

14. Шарандина, Н.Л. Бюджетная политика как категория бюджетного права: к постановке вопроса / Н.Л. Шарандина // Финансовое право. – 2011. – № 11. – С. 28–32.

15. Горбунова, О.Н., Бюджетная политика, бюджетная безопасность, бюджетное право в государствах – членах ЕАЭС / О.Н. Горбунова, Г.В. Петрова // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. – 2017. – № 4. – С. 18–31.

16. Афонина, Е.В. Социальная составляющая бюджетной и бюджетно-правовой политики государства / Е.В. Афонина // Евразийский Союз Ученых (ЕСУ). – 2014. – № 7. – С. 71–72.

17. Карасева, М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) / М.В. Карасева. – М. : Юристь, 2005. – 173 с.

18. Писарева, Е.Г. Государственные учреждения в системе субъектов финансового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / Е.Г. Писарева. – Саратов, 2011. – 59 с.

19. Бобкова, Л.Л. Влияние политики государства на мониторинг бюджетно-правового законодательства / Л.Л. Бобкова // Вестник ВГУ. Серия : Право. – 2016. – № 2. – С. 199–208.

20. Ковалева, Т.М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учеб. пособие / Т.М. Ковалева, С.В. Барулин. – М., 2005. – 208 с.

21. Крохина, Ю.А. Бюджетно-правовая политика / Ю.А. Крохина // Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2003. – 528 с.

22. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3823.

23. О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов : федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.04.2021).

24. Официальный сайт Президента РФ. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages> (дата обращения: 01.04.2021).

25. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г. // Парламент. газ. – 2007. – 27 апреля.

26. О бюджетной политике в 2014–2016 годах : бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. // Солидарность. – 2013. – 19–26 июня.

27. Миронова, С.М. Влияние государственной финансово-правовой политики на муниципальные образования / С.М. Миронова // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 2. – С. 44–53.

28. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. – 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2017. – 800 с.

29. Матузов, Н. И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики / Н.И. Матузов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – № 4.

30. Колесова, В.П. Бюджетно-правовая политика как категория юридической науки / В.П. Колесова, Е.В. Куратченко // Ползуновский вестник. – 2006. – № 3. – С. 48–52.

31. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 24 февраля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации – 2013. – № 14, ст. 1652.

32. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (в ред. от 24 февраля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30, ч. 1, ст. 4571.

33. Рыбакова, С.В. Изменение содержания принципа прозрачности (открытости) в условиях функционирования бюджетной системы с применением

---

цифровых технологий / С.В. Рыбакова, А.В. Савина // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 10 (107), октябрь. – С. 38–45.

34. Карасева, М.В. Финансовое правоотношение / М.В. Карасева. – Воронеж, 1997.

35. Афонина, Е.В. Объекты бюджетных правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Е.В. Афонина. – Саратов, 2016. – 24 с.

36. Крохина, Ю.А. Конституционно-правовые основы бюджетной политики Российской Федерации / Ю.А. Крохина // Право и политика. – 2000. – № 11. – С. 67–72.

37. Об утверждении перечня крупных проектов с государственным участием, в том числе инфраструктурных проектов, финансируемых в рамках федеральных целевых программ и за счет средств Фонда национального благосостояния, подлежащих мониторингу : распоряжение Правительства РФ от 18 марта 2016 г. № 449-р (с изм. и доп. от 12 января 2021 г.): // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 13, ст. 1863; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.05.2021).

38. Распоряжение от 4 мая 2021 г. № 1164-р // Официальный сайт Правительства России. – URL: <http://static.government.ru/media/files/yMeLI0jDcIVS92KAMPrdRbA518xOJXNB.pdf> (дата обращения: 21.06.2021).

39. Перечень поручений по итогам совещания о мерах по стимулированию инвестиционной активности // Официальный сайт Президента РФ. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65343> (дата обращения: 21.06.2021).

---

**А.С. Кондукторов,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры таможенного,  
административного  
и финансового права Саратовского  
национального исследовательского  
государственного университета им.  
Н.Г. Чернышевского

**A.S. Konduktorov,**  
Candidate of Law,  
Associate Professor of the Department  
of Customs, Administrative  
and Financial Law, Saratov National  
Research State University  
named after N. G. Chernyshevsky  
ack-87@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-76-83

## **РЕДОМИЦИЛЯЦИОННО-РЕПАТРИАЦИОННАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМУ**

**Аннотация:** в статье рассматривается совокупность нормативных правовых актов, направленных на обеспечение редомициляции в специальные административные районы РФ иностранных организаций, контролируемых российскими бенефициарами, и репатриации в Российскую Федерацию денежных средств, перемещенных последними за рубеж. В результате устанавливается системность как указанных нормативных правовых актов, так и государственно-властных усилий по их реализации. Обосновывается формирование в Российской Федерации самостоятельной редомициляционно-репатриационной политики, являющейся одним из направлений правовой политики государства. Констатируется, что данное направление правовой политики является «самым молодым» из ныне реализуемых в Российской Федерации: окончательно сформированным его можно считать лишь с 25 марта 2020 г. – даты оглашения поручений Президента РФ о корректировке договоров об избежании двойного налогообложения, заключенных с рядом иностранных государств.

Автор действует в рамках системного подхода к рассматриваемой проблематике. В процессе исследования применяются аналитический, формально-юридический и сравнительно-правовой методы научного познания. Формулируется план исследования редомициляционно-репатриационной политики РФ как правового явления, первой частью реализации которого и является настоящая работа.

**Ключевые слова:** редомициляция, репатриация, правовая политика, международные компании, специальные административные районы, офшор, соглашения об избежании двойного налогообложения.

## **Redomicile and repatriation legal policy of the Russian Federation: introduction to the problem**

**Abstract:** the author considers a set of legal acts aimed at ensuring the redomiciliation of foreign organizations controlled by Russian beneficiaries to special administrative regions of the Russian Federation and the repatriation to the Russian Federation of funds transferred by the latter abroad. As a result, the consistency of both these normative legal acts and state-governmental efforts to implement them is established. The article substantiates the formation of an independent redomicile-repatriation policy in the Russian Federation, which is one of the directions of the state's legal policy. It is stated that this direction of

---

*legal policy is the “youngest” of the currently implemented in the Russian Federation: it can be considered finally formed only from March 25, 2020 – the date of the announcement of the instructions of the President of the Russian Federation on the adjustment of double taxation treaties concluded with a number of foreign states.*

*The author tries to act within the framework of a systematic approach to the problem under consideration. In the process of research, analytical, formal-legal and comparative-legal methods of scientific cognition are used. A plan is formulated for the study of the redomicile and repatriation policy of the Russian Federation as a legal phenomenon, the first part of the implementation of which is the present work.*

**Keywords:** *redomiciliation, repatriation, legal policy, international companies, special administrative regions, offshore, double taxation agreements.*

В течение последних лет одной из основных стратегических задач государства является противодействие нарушениям законодательства, совершаемым с использованием офшорных юрисдикций. Уклонение от уплаты налогов и «перманентное перемещение» капитала из нашей страны за рубеж – факторы, существенно снижающие благосостояние как Российской Федерации в целом, так и каждого ее гражданина в конечном счете. Неудивительно, что борьба с офшорными явлениями в экономике вызывает столь пристальное внимание на самом высоком уровне.

Задача органов государства, как отмечает Г.Н. Комкова, «состоит в том, чтобы вести продуманную... политику, минимизирующую отрицательное воздействие внешних обстоятельств на обеспечение стабильности экономического строя страны» [1, с. 20]. Известные «внешние обстоятельства» – снижение налоговой нагрузки, сверхлиберальное валютное регулирование, обеспечение конфиденциальности информации и прочие – действительно, как магнит, притягивают российский бизнес к офшорным территориям.

Деофшоризация национальной экономики как краеугольный камень успешного развития давно уже осознана и на государственном, и на международном уровнях. В рамках Организации экономического сотрудничества и развития, например, разработан и реализуется *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting (План действий по борьбе с минимизацией налогообложения и выводением прибыли)*, чаще именуемый Планом БЕПС [2]. В Российской Федерации первой комплексной попыткой упорядочить рассматриваемую область правоотношений следует считать введение в Налоговый кодекс РФ положений о контролируемых иностранных компаниях. Однако данные законодательные новации не принесли желаемого результата. Поэтому за ними последовали новые законоположения, нивелирующие факторы, препятствующие реализации введенных правовых норм. И снова

---

очередные правовые конструкции устраняли неизбежно возникающие проблемы правоприменения [3]. Постепенно происходило взаимное дополнение и обогащение создаваемых правовых процедур и институтов, объединение их регулятивных потенциалов, одни правовые нормы стимулировали применение других...

Все эти организованные, связанные единым замыслом государственно-властные усилия были направлены на достижение двух главных целей: 1) обеспечить «возвращение на Родину» (редомициляцию) иностранных компаний, имеющих российское происхождение, т.е. фактическими собственниками которых являются граждане РФ; 2) обеспечить перемещение на счета в российских банках (репатриацию) денежных средств, «вывезенных» ими за рубеж.

Представляется, что меры правового регулирования и правового воздействия, предпринятые для достижения обозначенных результатов, к настоящему моменту сформировались в единую редомициляционно-репатриационную политику РФ. Обоснование этой гипотезы и является целью данной работы.

Для достижения указанной цели (в качестве исследовательских задач) необходимо:

- 1) выявить нормативно-правовую основу редомициляционно-репатриационной политики;
- 2) обосновать внутреннюю системность редомициляционно-репатриационной политики;
- 3) исследовать существенные признаки редомициляционно-репатриационной политики;
- 4) рассмотреть состав субъектов редомициляционно-репатриационной политики;
- 5) проанализировать формы реализации редомициляционно-репатриационной политики;
- 6) соотнести редомициляционно-репатриационную политику со смежными направлениями правовой политики, определить ее место в современной правовой политике РФ;
- 7) сформулировать понятие редомициляционно-репатриационной политики как правового явления.

К сожалению, формат настоящей работы не позволяет изложить результаты исследования всех перечисленных задач, поэтому для начала сосредоточимся на первых двух из них – нормах права, составляющих основу редомициляционно-репатриационной политики, и критериях их системности. Исследовательские результаты, полученные при разрешении прочих задач, будут описаны в последующих публикациях.

---

---

Итак, нормативная основа редомициляционно-репатриационной политики складывается из следующих правовых актов:

1. Законодательство о редомициляции:

1) Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ «О международных компаниях и международных фондах» вводит в отечественное законодательство понятие «редомициляция» и регулирует процедуру изменения национальной правовой принадлежности (с иностранной на российскую), сопровождающуюся присвоением специфического статуса международной компании;

2) Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края» определяет так называемые специальные административные районы РФ, в которые возможна редомициляция (остров Октябрьский Калининградской области и остров Русский Приморского края), устанавливает их правовой статус.

2. Отдельные положения налогового законодательства:

1) подп. 1.1 п. 3 ст. 284 Налогового кодекса РФ предусматривает обложение дивидендов, полученных международной компанией, налогом на прибыль организаций по ставке 0 %;

2) абз. 8 п. 3 ст. 224 и подп. 1.2 п. 3 ст. 284 Налогового кодекса РФ устанавливают, что дивиденды, выплачиваемые международными компаниями иностранным физическим и юридическим лицам, облагаются по ставке 5 %;

3) п. 4.1 ст. 284 Налогового кодекса РФ (в системном единстве со ст. 284.7 Налогового кодекса РФ) предусматривает, что прибыль в виде доходов международной компании от реализации акций (или долей участия в уставном капитале) российских и иностранных организаций облагается налогом на прибыль организаций по ставке 0 %.

4) ст. 24.2 Налогового кодекса РФ определяет условия присвоения международной компании статуса холдинговой (что необходимо для использования перечисленных выше налоговых преимуществ).

3. Международные соглашения, корректирующие договоры РФ об избежании двойного налогообложения. Изменение ранее заключенных договоров об избежании двойного налогообложения (далее также – налоговых соглашений) с рядом иностранных государств является на данный момент наиболее актуальным мероприятием в рамках редомициляционно-репатриационной политики РФ. Лишь 25 марта 2020 г. Президент РФ дал поручение начать соответствующую работу [4]. Однако ее результатом уже стала корректировка договоров с Кипром [5], Мальтой [6], Люксембургом [7], денонсация договора, заключенного с Королевством Нидерландов (Федеральный

---



---

закон от 26 мая 2021 г. № 139-ФЗ «О денонсации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Нидерландов об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество»). Продолжается подготовка к изменению налоговых соглашений и с другими государствами. Сущность корректировок во всех случаях сводится к повышению до 15 % ставки налога на дивиденды и иные выплачиваемые проценты, взимаемого в пользу российского бюджета (ранее действовавшие ставки – 0 % и 5 % соответственно).

4. Законодательство о добровольном декларировании счетов и активов. В этой сфере принят Федеральный закон от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ «О добровольном декларировании...»). Применение данного закона, несмотря на срочный характер действия его основных положений, периодически возобновляется путем объявления новых (сначала второго, а затем и третьего) этапов декларирования. Механизм добровольного декларирования предусматривает освобождение от юридической ответственности за совершение ряда преступлений и правонарушений в сфере экономической деятельности. При этом освобождение от ответственности выступает в качестве «вознаграждения» за раскрытие сведений о счетах (активах), открытых в иностранных банках, а также за совершение определенных действий, варьирующихся в зависимости от целей того или иного этапа декларирования.

5. Отдельные положения законодательства о финансовом контроле. Наибольшее значение здесь имеет норма подп. «е.1» п. 7 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», которая (вопреки общим правилам указанного закона) специально исключает из числа валютных резидентов РФ международные компании, зарегистрированные в специальных административных районах РФ в результате редомициляции иностранных организаций.

Перечисленные законодательные акты и их отдельные положения в совокупности формируют нормативную основу реализации редомициляционно-репатриационной политики РФ. Они создают юридические механизмы редомициляции иностранных компаний в Российскую Федерацию и репатриации их денежных средств, осуществляют как позитивное, так и негативное стимулирование данного процесса, а также определяют правовой режим дальнейшей деятельности международных компаний (включая ряд установленных гарантий).

---

Изложенное показывает, что нормативно-правовая основа редомициляционно-репатриационной политики РФ имеет комплексный межотраслевой (включая элементы гражданского и международного права) характер, однако доминирующим здесь является финансово-правовой компонент.

Тем не менее говорить о некоторой совокупности правовых норм и законоположений как о том или ином направлении правовой политики государства возможно только в случае их взаимосвязанного (системного) применения. Они должны обладать определенной «внутренней интеграцией», взаимообуславливать и дополнять действие друг друга. Это же подчеркивает и ученое сообщество. Например, О.Ю. Рыбаков и Ю.С. Юрьева выделяют интегративный характер или системность в качестве основных признаков правовой политики [8].

Таким образом, системность – не просто важнейший признак правовой политики. Следует полагать, что системность в принципе позволяет оценивать ту или иную государственную деятельность как организованную правовую политику.

Необходимо признать, что законодательные акты, составляющие нормативно-правовую основу редомициляционно-репатриационной политики РФ, действуют системно и взаимообусловленно, совместно воздействуя на общий для них объект правового регулирования. При этом важно, что системность здесь выражается в своем классическом проявлении – когда система в результате объединения элементов приобретает новые (дополнительные) свойства целого, не свойственные отдельным ее компонентам.

Например, институт редомициляции сам по себе не обладает надлежащей эффективностью без льгот и преимуществ, предоставляемых налоговым и валютным законодательством: трудно представить, что бенефициары иностранных организаций российского происхождения, много лет использовавшие офшорные юрисдикции, отвергнут предоставляемые им выгоды и «вернутся на Родину», из которой они так упорно «бежали» и от которой так старательно «скрывались». Только возможность получить сопоставимые правовые условия деятельности в специальных административных районах РФ (на островах Октябрьский и Русский) делает редомициляцию в Российской Федерации потенциально привлекательным мероприятием.

Точно такую же системность проявляет институт редомициляции с мероприятиями по корректировке налоговых соглашений: снижение привлекательности использования офшоров в результате изменения соглашений об избежании двойного налогообложения выступает дополнительным стимулом для процедуры «переезда» иностранной

---

компания в специальные административные районы РФ, придает ей новый смысл.

С другой стороны, ужесточение соглашений об избежании двойного налогообложения коррелирует с преимуществами, предоставляемыми российским налоговым законодательством редомицилированным в Российскую Федерацию компаниям. Однако хорошо известно, что при осуществлении правового регулирования стимулы и ограничения являются парными правовыми категориями [9]. И это снова заставляет взглянуть на действия государства в исследуемой сфере как на системный процесс.

Наконец, ФЗ «О добровольном декларировании...» прямо допускает участие в третьем этапе добровольного декларирования только после осуществления декларантом редомициляции в Российскую Федерацию контролируемых им иностранных компаний (п. 1 ч. 1.1 ст. 3 указанного ФЗ) и репатриации денежных средств со счетов в иностранных банках на счета в банках РФ (ч. 3 ст. 6 указанного ФЗ). И, напротив, достаточно сложно предположить эффективное и массовое использование института редомициляции иностранных организаций в Российскую Федерацию без предоставления иммунитетов и гарантий, предусмотренных ФЗ «О добровольном декларировании...».

Таким образом, правовому регулированию редомициляции (и сопровождающей ее репатриации), законодательству о добровольном декларировании счетов и активов, налоговому и валютному законодательству в исследуемой сфере явно присущ признак системности (взаимной интеграции).

Подведем итоги исследования. В Российской Федерации полноценно сформировалась самостоятельная редомициляционно-репатриационная правовая политика, включающая в себя взаимосвязанный комплекс нормативных правовых актов и процедур их реализации. Стратегической целью редомициляционно-репатриационной политики выступает обеспечение условий для как можно более масштабной редомициляции в Российскую Федерацию иностранных компаний, имеющих российское происхождение, сопровождающейся репатриацией принадлежащих им денежных средств. Редомициляционно-репатриационная правовая политика РФ обладает признаком внутренней системности – составляющие ее нормативно-правовую основу законодательные акты являются взаимноинтегрированными, дополняют и увеличивают регулятивный потенциал друг друга. Редомициляционно-репатриационную политику следует считать межотраслевым правовым институтом, однако в системе мер ее реализации доминирующую роль играет финансово-правовой компо-

---

нент. Редомициляционно-репатриационная политика является самым «молодым» направлением правовой политики РФ. Ее формирование в целом можно считать завершенным только с 25 марта 2020 г. – с момента оглашения Президентом РФ поручения о корректировке соглашений об избежании двойного налогообложения с иностранными государствами. Лишь реализация данного поручения способна окончательно сформировать эффективную систему позитивных и негативных стимулов к достижению целей редомициляционно-репатриационной правовой политики РФ.

### Список литературы:

1. Комкова, Г. Н. Правовая политика России по обеспечению экономической стабильности в свете глобализации / Г. Н. Комкова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 2. – С. 15–24.
2. Мачехин, В. А. Борьба с неправомерным использованием льгот, предоставляемых договорами об избежании двойного налогообложения, в Докладе по Направлению 6 Плана БЕПС / В. А. Мачехин, О. С. Маршанкулова // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 1. – С. 92–99.
3. Кондукторов, А. С. Обращение Президента России от 25 марта 2020 года: борьба с «офшорной пандемией» / А. С. Кондукторов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 4. – С. 142–149.
4. Провремся: обращение Президента РФ от 25 марта 2020 г. к гражданам России // Российская газета. – 2020. – № 65.
5. Протокол о внесении изменений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Кипр об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал от 5 декабря 1998 года (подписан в г. Никосии 8 сентября 2020 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2021. – № 4.
6. Протокол о внесении изменений в Конвенцию между Правительством Российской Федерации и Правительством Мальты об избежании двойного налогообложения и о предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы от 24 апреля 2013 года (подписан в г. Москве 1 октября 2020 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2021. – № 3.
7. Протокол о внесении изменений в Соглашение между Российской Федерацией и Великим Герцогством Люксембург об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество от 28 июня 1993 года (подписан в г. Москве 6 ноября 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (дата обращения: 05.03.2021).
8. Рыбаков, О. Ю. Правовая политика: сущность, основные черты / О. Ю. Рыбаков, Ю. С. Юрьева // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 6. – С. 17–20.
9. Малько, А. В. Стимулы и ограничения как парные юридические категории / А. В. Малько // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1995. – № 1. – С. 3–13.

---

Д.С. Воробьева,  
старший преподаватель  
кафедры административного  
и муниципального права  
Саратовской государственной  
юридической академии

D.S. Vorobyova,  
Senior Lecturer of the Department  
of Administrative and Municipal Law,  
Saratov State Law Academy  
igp@sgap.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-84-90

## ОБ ОТДЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью защиты прав ребенка со стороны государства, на что обращается внимание в политической повестке, в том числе Президентом РФ. Цель статьи – проанализировать отдельные проблемные аспекты правовой политики современной России в области образования детей, а также определить необходимые пути ее совершенствования. Автором были использованы общенаучные (диалектический, методы анализа, синтеза) и частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой). Он приходит к выводу, что отдельные положения федерального законодательства в области образования детей нуждаются в совершенствовании, например в части регулирования религиозного обучения и наделения муниципальных органов власти отдельными полномочиями по контролю за деятельностью муниципальных образовательных организаций.*

***Ключевые слова:** права детей, образование, правовая политика, полномочия органов местного самоуправления.*

## On certain aspects of the legal policy of modern Russia in the field of children's education

***Abstract:** topicality of the article bases on the importance of protecting the rights of the child on the part of the state, which draws attention to the political agenda, including by the President of the Russian Federation. The goal of the article is to analyze certain problematic aspects of the legal policy of modern Russia in the field of children's education, including to determine the necessary ways to improve the legal policy in this area. The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific (dialectical method, analysis, synthesis) and special scientific methods (formal-legal and comparative-legal methods). The author comes to the conclusions that certain provisions of the federal legislation in the field of children's education need to be improved – for example, in terms of regulating religious education and giving separate control powers over the activities of municipal educational organizations of municipal authorities.*

***Keywords:** children's rights, education, legal policy, powers of local self-government bodies.*

---

В Российской Федерации право на образование гарантируется на самом высоком, конституционном уровне. Важными конституционными гарантиями права на образование детей являются его общедоступность и бесплатность. Это касается не только дошкольного и основного общего образования (в данном случае положения ст. 43 Основного Закона, по-видимому, нуждаются в корректировании и соответствуют понятию «общее образование», уровнями которого являются дошкольное, начальное общее, основное общее и среднее общее образование (ч. 3 ст. 5, ч. 4 ст. 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [1])), но и среднего профессионального образования [2].

На настоящий момент (с 1 января 2019 г. по 30 декабря 2024 г.) на всей территории России реализуется национальный проект «Образование», одним из направлений которого является в том числе совершенствование нормативно-правового регулирования образовательной деятельности [3].

Роли и значению образования детей уделено внимание и в утвержденной Президентом РФ в 2020 г. Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года [4]. В числе векторов государственной политики в сфере противодействия экстремизму названа область образования и молодежной политики (подп. «е» п. 32 Стратегии), что неслучайно: «Проблема распространения радикальных идей представляется наиболее острой в части вовлечения детей и подростков» [5, с. 45], которые подвержены большому психологическому влиянию, в том числе вербовке в экстремистские организации. Помимо этого, государственная политика в указанной области направлена на принятие мер по формированию у обучающихся уважительного отношения ко всем национальностям, этносам и религиям, а также мер профилактики экстремистских проявлений в образовательных организациях. В этой связи, полагаем, необходимо обратить внимание в первую очередь на нормативно-правовое регулирование образовательной деятельности и деятельности религиозных организаций. Так, в соответствии с п. 5 ст. 5 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» [6] обучение религии и религиозное воспитание не являются образовательной деятельностью, при этом сама статья озаглавлена как «Религиозное образование». На наш взгляд, наблюдается противоречие одних положений закона другим. Считаем, что религиозное обучение должно подпадать под «дополнительное образование», предусмотренное ч. 6 ст. 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», и в соответствии с этим подлежать лицензированию

---

---

и последующему контролю (надзору) наравне с другими видами образования (ч. 1 ст. 91 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»). Подтверждением данного довода служит положение п. 4 ст. 5 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», где говорится, что при соблюдении ряда формальностей дети могут обучаться религии в школах в рамках внеклассных (дополнительных) занятий. Неурегулированность обозначенного вопроса может приводить к непониманию своих прав и обязанностей религиозными организациями и нарушениям с их стороны.

Еще одним аспектом деятельности государства в области образования и молодежной политики должна стать организация досуга, направленная на создание доступности культурных и спортивных объектов, предназначенных для отдыха и всестороннего развития молодого поколения. Например, в соответствии с Письмом Минобрнауки России от 4 мая 2016 г. № АК-950/02 «О методических рекомендациях» (в ред. от 8 августа 2016 г.) [7] потребность в организациях дополнительного образования определяется исходя из необходимости обеспечения охвата детей в возрасте от 5 до 18 лет на уровне 70–75 %, при этом большая часть дополнительных образовательных программ должна реализовываться на базе общеобразовательных организаций, в особенности в сельской местности. Количество детских школ искусств должно в общем виде охватывать 12 % детей в возрасте от 6 лет 6 месяцев до 16 лет, из расчета одна детская школа искусств на один населенный пункт с численностью населения от 3 до 10 тыс. человек. Вместе с тем в соответствии с целевыми показателями паспорта национального проекта «Образование» к 2024 г. доля детей, охваченных дополнительным образованием, должна достигнуть 80 % [8], однако решение данного вопроса в ведомственных нормативных актах Минпросвещения России и Минкультуры России отражения пока не нашло.

Особый интерес некоторое время назад вызвал вопрос о привлечении обучающихся к трудовой деятельности в образовательных организациях: работе на пришкольных участках, субботникам, дежурствам и т.п. В соответствии с ч. 4 ст. 34 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», привлечение несовершеннолетних обучающихся к труду, не предусмотренному образовательной программой, запрещается без согласия их родителей (законных представителей). Согласно разъяснениям еще Минобрнауки России, Федеральным государственным образовательным стандартом общего образования предусмотрено обязательное трудовое об-

---

учение и воспитание обучающихся, которое может осуществляться в том числе в рамках программы воспитания и социализации, включающей в себя различные социальные акции и проекты, субботники, «трудовые десанты», общественно полезные практики, участие в благоустройстве школы и класса и др. (п. 26 Письма Минобрнауки России от 26 сентября 2017 г. № МОН-П-4472) [9]. Следует отметить, что воспитанию как составной части образовательного процесса отведено особое место и в указанных ранее политико-программных документах.

Проблемам доступности и качества дошкольного, школьного и дополнительного образования детей уделяет пристальное внимание Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка. Так, он указывает на необходимость принятия законодательства о денежной компенсации родителям либо законным представителям детей до трех лет, которым не предоставили место в дошкольной образовательной организации; установления ответственности лиц, заключивших договор на проведение комплексной застройки микрорайонов без строительства объектов социальной инфраструктуры, а также допустивших приемку в эксплуатацию жилых домов без построенных детских садов и школ; определения порядка учета мнения населения в сельских поселениях при ликвидации и реорганизации школ [10, с. 119, 122–123].

В целом организация предоставления соответствующих видов и уровней образования детей по общему правилу входит в компетенцию муниципальных органов власти (ст. 9 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», п. 11 ч. 1 ст. 15, п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11]). Значительный объем полномочий, в первую очередь финансовых, в сфере образования детей находится в ведении органов государственной власти субъектов РФ (ст. 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», подп. 13–14.1 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [12]).

Отдельные полномочия могут быть делегированы органам местного самоуправления с учетом выделения им необходимых материальных и денежных средств (п. 6 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Согласно данным Минфина России, на муниципальный



---

уровень субъектами Федерации передаются следующие полномочия в сфере образования: организация предоставления общего образования, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, а также содержание детей в государственных образовательных организациях субъектов РФ (по состоянию на 2019 г. делегировано в 28 субъектах РФ); финансовое обеспечение получения дошкольного и школьного образования в частных образовательных организациях (по состоянию на 2019 г. делегировано в 23 субъектах РФ); организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей во внеканикулярное время (по состоянию на 2019 г. делегировано в 22 субъектах РФ) [13, с. 24–25].

На наш взгляд, есть перспективы для передачи полномочий по управлению школами региональным органам исполнительной власти (на что указывалось в п. 64 Письма Минобрнауки России от 26 сентября 2017 г. № МОН-П-4472), как это с недавних пор имеет место применительно к детским школам искусств, представляющим собой одну из форм дополнительного образования детей [14].

Нам импонирует предложение Л.С. Казаковой о наделении муниципальных органов власти отдельными полномочиями [15, с. 17], в том числе по контролю за деятельностью муниципальных образовательных организаций (на данный момент таковыми обладает государство в лице Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих делегированные Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования). Возможно, если бы органы местного самоуправления, помимо организации предоставления различных видов и уровней образования, осуществляли еще и проверку этого предоставления, многие резонансные случаи не имели бы место.

Таким образом, нами проанализированы отдельные проблемные аспекты правовой политики современной России в области образования детей и определены необходимые пути ее совершенствования. В частности, сделаны выводы о том, что отдельные положения федерального законодательства в области образования детей нуждаются в пересмотре, например в части регулирования религиозного обучения и наделения муниципальных органов власти отдельными полномочиями по контролю за деятельностью муниципальных образовательных организаций.

---

### Список литературы:

1. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598; 2021. – № 18, ст. 3058.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.06.2021).

3. Национальный проект «Образование» // Официальный сайт Минпросвещения России. – URL: <https://edu.gov.ru/national-project/about/> (дата обращения: 20.06.2021).

4. Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года : указ Президента РФ от 29 мая 2020 г. № 344 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 22, ст. 3475.

5. Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации и расчетные варианты ее развития : аналитический обзор / Ю.М. Антонян, Д.А. Бражников, М.В. Гончарова и др. – М. : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2018. – 86 с.

6. О свободе совести и о религиозных объединениях : федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 39, ст. 4465; Российская газета. – 2021. – 17 июня.

7. О методических рекомендациях : письмо Минобрнауки России от 4 мая 2016 г. № АК-950/02 (в ред. от 8 августа 2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_200312](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200312) (дата обращения: 20.06.2021).

8. Паспорт национального проекта «Образование» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_319308](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319308) (дата обращения: 20.06.2021).

9. О направлении ответов на вопросы : письмо Минобрнауки России от 26 сентября 2017 г. № МОН-П-4472 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.06.2021).

10. Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в 2020 году // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. – URL: <http://deti.gov.ru/detigray/upload/documents/May2021/gpGytqWUzgRM60W2NT9j.pdf> (дата обращения: 20.06.2021).

11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 26 мая 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822; 2021. – № 22, ст. 3690.

12. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ

---

(в ред. от 26 мая 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42, ст. 5005; 2021. – № 22, ст. 3690.

13. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год // Официальный сайт Минфина России. – URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/](https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/) (дата обращения: 20.06.2021).

14. О детских школах искусств : письмо Минкультуры России от 15 сентября 2017 г. № 297-01.1-39-ВА // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_280674](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280674) (дата обращения: 20.06.2021).

15. Казакова, Л.С. Конституционные права несовершеннолетних и особенности их реализации в деятельности органов местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.С. Казакова. – М., 2012. – 23 с.

**И. И. Бутрим,**  
кандидат юридических наук,  
ведущий научный сотрудник  
Института государства и права  
Российской академии наук

**I. I. Butrim,**  
Candidate of Law, Leading researcher  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-91-100

## ПРАВОВОЕ НАСЛЕДИЕ ХАБАРОВСКОГО ПРОЦЕССА В МЕЖДУНАРОДНОМ ГУМАНИТАРНОМ ПРАВЕ

***Аннотация:** в статье рассматриваются отдельные аспекты правового наследия судебного процесса, состоявшегося в Хабаровске более семидесяти лет назад над японскими военными, обвиняемыми в совершении преступлений против законов и обычаев войны с использованием преступных средств массового истребления людей, в зверском, бесчеловечном обращении с военнопленными и мирным населением оккупированных территорий с применением бактериологического оружия, а также связанных с широкомасштабной подготовкой бактериологической войны и ее эпизодическим ведением на территории Китая, в приграничных районах СССР и Монгольской Народной Республики, других государств в период с 1938 по 1945 г.*

*На основе анализа раскрыта роль Хабаровского процесса в развитии послевоенного международного гуманитарного права, в том числе ограничения и запрещения ряда видов оружия массового уничтожения и биологических средств ведения войны в частности. Рассматриваются преимущества и перспективы развития существующих правовых механизмов запрещения разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и их уничтожения.*

***Ключевые слова:** бактериологическое (биологическое) оружие, оружие массового уничтожения, преступления против законов и обычаев войны, международное гуманитарное право, правовое наследие, правовой механизм.*

## The legal legacy of the Khabarovsk process in international humanitarian law

***Abstract:** the article examines some aspects of the legal legacy of the trial held in Khabarovsk more than seventy years ago, over the Japanese military, accused of committing crimes against the laws and customs of war using criminal means of mass extermination of people, in the brutal, inhuman treatment of prisoners of war and civilians of the occupied territories with the use of bacteriological weapons, as well as related to the large-scale preparation of bacteriological war, and its occasional conduct on the territory of China and in the border areas of the USSR and the Mongolian People's Republic, other states in the period from 1938 to 1945.*

*Based on the analysis, the role of the Khabarovsk process in the development of post-war international humanitarian law, including restrictions and prohibitions of a number of weapons of mass destruction, and biological means of warfare, in particular, is revealed.*

---

*The advantages and prospects for the development of existing legal mechanisms for the prohibition of the development, production and stockpiling of bacteriological (biological) and toxin weapons and their destruction are considered.*

**Keywords:** *bacteriological (biological) weapons, weapons of mass destruction, crimes against the laws and customs of war, international humanitarian law, legal heritage, legal mechanism.*

Нюрнбергский и последующие судебные процессы над военными преступниками по итогам Второй мировой войны по сути положили начало современному международному праву, в первую очередь системе международных норм, которые действительно имеют универсальный, общеобязательный характер. Такие военные трибуналы стали знаковыми в реализации на практике основного принципа современного международного гуманитарного права, запрещающего агрессивную войну и применение силы в целом.

«Нюрнбергский трибунал представляет собой уникальный феномен. Непреходящим и неизменным было и будет его историческое, гуманитарное, социальное, культурное, политическое, юридическое и вообще общечеловеческое значение» [1, с. 20–21].

Фашистская Германия была разгромлена, и преступления нацизма преданы международному суду, но справедливость требовала правовой оценки агрессии и военных преступлений милитаристской Японии. Для этого был создан Международный военный трибунал для Дальнего Востока (Токийский процесс) над главными японскими военными преступниками, виновными в развязывании Второй мировой войны, который проходил в Токио с 3 мая 1946 г. по 12 ноября 1948 г.

«Трибунал признал доказанным факт ведения Японией агрессивной войны против Китая, военных действий против СССР и Монголии и развязывания тихоокеанской войны против США, Британского содружества наций, Голландии, Франции и других стран.

Все обвиняемые, за исключением Мацуи, были признаны виновными в преступлениях против мира. Военные преступления были определены Токийской хартией как «нарушения законов или обычаев войны», которые включают преступления против вражеских комбатантов и некомбатантов противника» [1, с. 404].

Вместе с тем Токийский трибунал, осудив преступления против мира, совершенные милитаристской Японией, в отличие от Нюрнбергского трибунала, скрыл ряд преступлений японских военных против человечества, дав тем самым возможность укрыться целому ряду разработчиков бактериологического оружия во главе с начальником отряда № 731 генерал-лейтенантом Сиро Исии.

---

Более того, на этом процессе вопрос о применении бактериологического оружия не рассматривался вовсе. Несмотря на то, что советское обвинение в этом трибунале передало главному обвинителю от США Джозефу Б. Кинану письменные показания японских военных Кавасима и Карасава о преступлениях по производству опытов над живыми людьми при испытании бактериологического оружия, эти документы по вине американского обвинителя так и не были озвучены.

«И действительно, ни в то время, ни позже американское обвинение не представило Трибуналу дополнительных доказательств подготовки японскими империалистами бактериологической войны и применения ими бактериологического оружия против китайцев, хотя возможность представить такие доказательства была у американских обвинителей» [2, с. 101–102].

В связи с этим начата подготовка проведения на территории СССР самостоятельного суда над выявленными в советских лагерях японскими военнопленными, причастными к разработке бактериологического оружия. Проведение такого судебного процесса не противоречило действовавшим на тот момент положениям международного права. При этом собранная значительная доказательная база не вызвала сомнений в преступном характере такого рода деятельности.

С 25 по 30 декабря 1949 г. в г. Хабаровске военный трибунал Приморского военного округа рассмотрел дело 12 бывших военнослужащих японской армии, которым было предъявлено обвинение в разработке и применении бактериологического оружия в годы Второй мировой войны.

Хабаровский процесс не только стал логическим продолжением торжества правосудия над военными угрозами миру и человечеству, но и открыл неизвестные ранее факты совершения японскими военными в период с 1938 по 1945 г. преступлений, связанных с ширококомасштабной подготовкой бактериологической войны, а также ее эпизодическим ведением на территории Китая и приграничных районах СССР и МНР. Подсудимым было также предъявлено обвинение в проведении бесчеловечных опытов над людьми, в ходе которых «подопытные» неминуемо погибали.

Отмечая важность правового наследия Хабаровского процесса 1949 г. для последующего развития международного гуманитарного права, следует подчеркнуть, что последним, наряду с международным процессом по обвинению главных японских военных преступников в Токио, не только достоверно и объективно установлены события, связанные с японской агрессией, но и впервые после Нюрнберга в международном праве дано правовое определение преступлений против

---

законов и обычаев войны с использованием преступных средств массового истребления людей, выразившихся в зверском, бесчеловечном обращении с военнопленными и мирным населением оккупированных территорий с применением бактериологического оружия.

Во-первых, сам факт осуждения на Хабаровском процессе бесчеловечного отношения к военнопленным и мирному населению, проявленного японскими военными, имел огромное политическое значение для международного сообщества и послужил одним из поводов для совершенствования международных норм по предотвращению преступлений против законов и обычаев войны.

Из показаний обвиняемого Кавасима Киоси: «В 731-й отряд ежегодно доставлялось от 500 до 600 заключенных. Я видел, как сотрудники 1-го отдела отряда принимали их от жандармерии целыми партиями» (т. 3, л. д. 59). «...На основании известных мне сведений, которыми я располагал по роду своей службы в отряде, я могу сказать, что в 731-м отряде ежегодно умирало от производства опытов примерно не менее 600 человек» (т. 3, л. д. 146)» [3, с. 15].

Всего Хабаровским трибуналом доказано, что только в отряде № 731 с 1940 г. по день капитуляции японской армии было лишено жизни не менее трех тысяч человек из числа граждан СССР, Китая, Монголии и других стран [3, с. 19]. В качестве подопытных, например, использовались советские военнопленные из числа узников концлагеря «Хогоин» в районе Харбина, который относился к японским разведслужбам и находился недалеко от места расположения 731-го отряда [4].

Такие свидетельства бесчеловечного обращения японской армии с военнопленными и преступлений против мирного населения были использованы в том числе при формировании послевоенных норм международного гуманитарного права в Женевских конвенциях 1949 г. об обращении с военнопленными и о защите гражданского населения во время войны.

В частности, в ст. 13 первого документа закреплены положения, согласно которым любой незаконный акт или бездействие со стороны держащей в плену державы, приводящие к смерти военнопленного, находящегося в ее власти, или ставящие здоровье военнопленного под серьезную угрозу, запрещаются и будут рассматриваться как серьезные нарушения международного права. Кроме того, «...ни один военнопленный не может быть подвергнут физическому калечению или же научному или медицинскому опыту какого бы то ни было характера, который не оправдывается соображениями лечения военнопленного и его интересами» [5].

---

В статье 3 Женевской конвенции 1949 г. о защите гражданского населения во время войны закреплено: «... запрещаются и всегда и всюду будут запрещаться следующие действия в отношении вышеуказанных лиц: а) посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности, всякие виды убийства, увечья, жестокое обращение, пытки и истязания...» [6]

Во-вторых, Хабаровский процесс не только предал гласности факты проведения бактериологических опытов над людьми и фактической подготовки японцами крупномасштабной бактериологической войны, но и дал развернутую правовую характеристику таким военным преступлениям. В частности, согласно показаниям обвиняемых, генеральным штабом и военным министерством Японии в соответствии с секретными указами императора уже в 1935–1936 гг. на территории Маньчжурии были развернуты два совершенно секретных воинских формирования для подготовки и ведения бактериологической войны.

Из показаний обвиняемого – бывшего главнокомандующего японской Квантунской армией генерала Ямада Отозоо: «...отряд № 731 был организован в целях подготовки бактериологической войны, главным образом против Советского Союза, а также против Монгольской Народной Республики и Китая» (т. 18, л. д. 382); «...подготовка бактериологической войны велась Японией и против других государств (т. 18, л. д. 383)» [3, с. 273].

В-третьих, правовые акты и итоги процессов Хабаровского процесса послужили фундаментом для формирования новых принципов международного правосудия, которые легли в основу нового миропорядка, а также основополагающих документов Организации Объединенных Наций, в частности последующих международных соглашений по бактериологическому оружию.

Как известно, во время Первой мировой войны оба противоборствующих блока широко применяли удушливые ядовитые газы, что значительно увеличило число погибших и получивших инвалидность в результате тяжелых отравлений. Не случайно после ее завершения первым межгосударственным соглашением в этой области международного гуманитарного права стал Протокол от 17 июля 1925 г. о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств (также известный как Женевский протокол) [7].

Договаривающиеся Стороны обязались признать запрещение химических средств и согласились распространить его на бактериологические средства ведения войны. Протокол был подписан



---

17 июня 1925 г. в Женеве (Швейцария) представителями 37 государств и вступил в силу 8 февраля 1928 г. В довоенный период к Протоколу присоединились 43 государства, в том числе и СССР (милитаристская Япония в протоколе умышленно не участвовала; а послевоенный Токио присоединился к этой договоренности лишь в 1970 г.).

Однако результаты Хабаровского процесса показали очевидные пробелы в этой области международного гуманитарного права в общем и в Женевском протоколе в частности, связанные с использованием бактериологических средств поражения. Так, в Женевском протоколе никоим образом не разъяснялось, что, собственно, относится к бактериологическим средствам ведения войны, то есть что на самом деле является предметом запрета.

Именно Хабаровский процесс впервые в международном праве дал описание подобного оружия. Согласно заключению судебно-медицинской экспертизы, «работа отрядов № 731, 100 и 1644 строилась на основе использования в агрессивных военных целях болезнетворных бактерий и вела к быстрому их размножению и распространению среди людей, животных и растений. Все эти огромные массы болезнетворных микробов, в числе которых были возбудители чумы, холеры, брюшного тифа и др., предназначались для производства бактериологического оружия, с целью массового истребления людей» (т. 2, л. д. 263) [3, с. 399].

Именно военный трибунал в Хабаровске впервые квалифицировал как военные преступления действия японской армии, связанные с разработкой и применением бактериологического оружия. Из показаний обвиняемого – бывшего главнокомандующего японской Квантунской армией генерала Ямада Отозоо: «...были утверждены и приняты на вооружение 3 основных метода применения бактериологического оружия, т.е. распыление бактерий с самолета, сбрасывание бактериологических бомб и, наконец, метод диверсий...» (т. 18, л. д. 131) [3, с. 274].

Как установлено в ходе судебного разбирательства, японские военные создали специальные воинские формирования для подготовки и ведения бактериологической войны, которые вопреки законам и обычаям войны разводили и применяли в качестве средства ведения боевых действий бактерии чумы, сыпного тифа, сибирской язвы, холеры, брюшного тифа, дизентерии и другие. Их испытывали на военнопленных и мирном населении оккупированных территорий, инфицируя указанными заболеваниями. При подходе советских войск японцы уничтожили всех подопытных заключенных и сожгли все помещения, оборудование и документы указанных отрядов.

---

На Хабаровском процессе обнародованы неоспоримые доказательства применения японскими специальными воинскими формированиями бактериологического оружия непосредственно в ходе боевых действий, в том числе три эпизода его использования в военных действиях против Китая. Летом 1940 г. специальной экспедицией под командованием Исии Сиро в районе Нинбо с самолета было произведено заражение территории, в результате чего вспыхнула эпидемия чумы. Вторая экспедиция во главе с начальником одного из отделов отряда № 731 подполковником Оота, распылив с самолетов зараженных чумой блох, вызвала эпидемию в районе города Чандэ в 1941 г. Третья экспедиция под командованием Исии была организована в 1942 г. также в Центральном Китае, где японская армия в тот период отступала [3, с. 21–24].

Как подтвердил Хабаровский процесс, содержание Женевского протокола позволяло игнорировать изложенные в нем запреты, когда фактически военные действия и применение бактериологического оружия воинскими формированиями осуществлялись без формального объявления войны, чем в том числе с позиции формального права прикрывалась милитаристская Япония.

В судебном процессе военного трибунала неопровержимо доказаны факты использования японскими военными бактериологического оружия на границах с СССР и МНР. В частности, в 1939 г. были заражены участки прибрежных районов реки Халхин-Гол, в июле–августе 1942 г. – водоемы на советской границе в районе Трехречья (Северо-Хинганская провинция). Как показал на процессе обвиняемый Кавасима Киоси, «способ применения бактериологического оружия в этом случае являлся наземным, и заражение территории производилось по принципу диверсионных действий» [3, с. 23].

Хабаровский процесс с неоспоримой очевидностью показал не охваченную запретами Женевского протокола реальную угрозу и для населения страны, где разрабатывалось такое оружие и его биологические компоненты, в том числе связанную с его накоплением и испытаниями.

Из материалов уголовного дела: «В отрядах и их филиалах систематически производились изыскания в области бактериологии с целью установления наиболее эффективных видов бактерий, ... а также изыскания способов их массового производства и техники их использования для истребления больших масс людей и нанесения экономического ущерба путем заражения скота и посевов. <...> планы японских империалистов предусматривали распространение среди войск и мирного населения эпидемий чумы, холеры и др., которые,

---

по их замыслам, должны были повлечь за собой страшный мор, мучительную смерть миллионов людей. Они готовы были применить это бесчеловечное оружие, представляющее собой громадную угрозу не только для населения воюющих стран, но и для нейтральных государств» (т. 2, л. д. 263) [3, с. 401].

Необходимость ликвидации этих и других пробелов в данной области международного гуманитарного права по итогам Хабаровского процесса не только стала явной и необходимой, но и, по сути, явилась отправной точкой формирования последнего на будущие десятилетия.

Уникальность Хабаровского процесса заключается в том, что он был первым, в котором признаны виновными и осуждены лица, готовившие войну с использованием оружия массового поражения. Он хотя и не имел статуса Международного военного трибунала, но сыграл исключительно важную роль в разоблачении агрессивной политики и чудовищных преступлений японского милитаризма. В связи с этим именно Хабаровский процесс над японскими военными, готовившими бактериологическую войну, имел огромное значение не только для создания международной правовой базы, запрещающей биологическое оружие, но и для всего гуманитарного права в целом. По сути он сделал то, что не сумел сделать Токийский международный военный трибунал.

Хабаровский процесс оказался единственным в истории, где были обнародованы и неопровержимо доказаны факты подготовки и ведения бактериологической войны японской армией. Прделанная этим трибуналом работа получила заслуженное международное признание.

Как отмечал член Международного военного трибунала для Дальнего Востока доктор Мей Жу-ао, «предложение Советского Союза о предании суду Хирохито и других преступников вполне оправданно и законно. Всякий, кто отвергает это абсолютно справедливое предложение под каким-либо предлогом, этим самым показывает, что он является пособником подготовки преступной бактериологической войны» [2, с. 75].

По свидетельству зарубежных, в том числе японских, источников, процесс стал основой для появления в этой стране публикаций, где были безоговорочно осуждены преступления, связанные с подготовкой и ведением в нарушение норм международного гуманитарного права бактериологической войны. И в том, что мировое сообщество уже при первых проблесках разрядки «холодной войны» решительно отказалось от бактериологического оружия, несомненная заслуга судебного процесса в Хабаровске.

---

Как следствие, именно на основе правовых выводов Хабаровского процесса к 1972 г. была подготовлена и открыта к подписанию Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, которая вступила в силу в 1975 г. В ней закреплены ключевые параметры международно-правового режима по запрету бактериологического (биологического) оружия, основа которых была заложена еще в Хабаровске в 1949 г.:

- обязательство не разрабатывать, не производить, не накапливать, не приобретать каким-либо иным образом и не сохранять биооружие и средства его доставки (ст. 1);

- обязательство по уничтожению произведенного и накопленного биооружия (ст. 2);

- запрет на передачу биооружия и любое содействие по его разработке и приобретению (ст. 3).

В современном миропорядке различных, порой противоположных, подходов в обеспечении как собственной, так и глобальной безопасности, недоверия к существующим механизмам контроля, развития и доступности новых научных технологий все более реальной становится угроза использования бактериологических (биологических) агентов в качестве оружия.

Важно понимать, что в борьбе с угрозой появления и распространения биооружия не будет победителей и проигравших, поскольку в силу своей неподконтрольности и неизбирательности биоагенты вряд ли принесут конфликтующим сторонам какие-либо значимые военно-стратегические преимущества. И даже пробовать приоткрыть такой ящик Пандоры слишком опасно и непредсказуемо.

Для мирового сообщества в целом альтернативы продолжению поиска компромисса и взаимоприемлемых решений в области международного гуманитарного права по противодействию рискам использования биологического оружия попросту нет, а значит, необходимо продолжать такую работу. Вот почему правовое наследие Хабаровского процесса, несмотря на прошедшие десятилетия, в современных реалиях по-прежнему актуально для совершенствования международного режима разоружения и контроля в области оружия массового уничтожения.

### Список литературы:

1. Савенков, А.Н. Нюрнберг: приговор во имя Мира: монография / А.Н. Савенков. – М. : Проспект, 2021.

---

2. Бактериологическая война – преступное орудие империалистической агрессии (Хабаровский процесс японских военных преступников) / М.Ю. Рагинский, С.Я. Розенблит, Л.Н. Смирнов. – М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1950. – 136 с.

3. Материалы судебного процесса по делу бывших военнослужащих японской армии, обвиняемых в подготовке и применении бактериологического оружия. – М. : Госполитиздат, 1950. – 539 с.

4. ФСБ России: Япония в 1945 году готовилась к бактериологической войне против СССР. – URL: [https://ria.ru/20210820/yaponiya-1746491216.html?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop](https://ria.ru/20210820/yaponiya-1746491216.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop)

5. Женевская конвенция от 12 августа 1949 г. об обращении с военнопленными // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/geneva\\_prisoners\\_3.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/geneva_prisoners_3.shtml)

6. Женевская конвенция от 12 августа 1949 г. о защите гражданского населения во время войны // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/geneva\\_civilian\\_1.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/geneva_civilian_1.shtml)

7. Женевский протокол 1925 г. о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств // Официальный сайт Министерства обороны РФ. – URL: [https://doc.mil.ru/documents/quick\\_search/more.htm?id=11911634@egN](https://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=11911634@egN)

**И. П. Кожокар,**  
доктор юридических наук, доцент,  
заведующий сектором философии  
права, истории и теории государства  
и права Института государства  
и права РАН

**I. P. Kozhokar,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Head of the Department of Philosophy  
of Law, History and Theory of State  
and Law

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-101-115

## **ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ СТРАХОВАНИЕ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ПРАВООПОРЯДКАХ**

***Аннотация:** в статье рассматривается один из основных финансовых инструментов экологической безопасности – экологическое страхование, уделяется внимание основам развития этого вида страхования в зарубежных правовых системах, в том числе в США, Китае и европейских странах. Кроме того, в статье подробно исследуется Модельный закон об экологическом страховании, анализируется существующая в России нормативная основа экологического страхования, в том числе ст. 18 Закона № 7-ФЗ, Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, федеральные законы, предусматривающие обязательное страхование гражданской ответственности в отношении некоторых объектов, связанных с негативным воздействием на окружающую среду. Автором также проводится классификация актов, содержащих термин «экологическое страхование», на акты, специально посвященные экологическому страхованию, стратегические и концептуальные, анализируются иные акты, косвенно затрагивающие экологическое страхование. Сделан вывод о необходимости принятия Федерального закона «Об экологическом страховании», основанного на концепции страхования риска гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный окружающей среде и потерпевшим.*

***Ключевые слова:** экологическое страхование, экологическая безопасность, экологический риск, негативное воздействие на окружающую среду, охрана окружающей среды, экологическое законодательство.*

## **Environmental insurance in Russia and foreign legal systems**

***Abstract:** the article considers one of the main financial instruments of environmental safety – environmental insurance. Attention is paid to the basics of the development of this type of insurance in foreign legal systems, including in the USA, China and European countries. In addition, the article examines in detail the Model Law on Environmental Insurance. The normative basis of environmental insurance existing in Russia is considered: including art. 18 of Law No. 7-FZ, the Model Regulation on the Procedure for Voluntary Environmental Insurance in the Russian Federation, as well as federal laws providing*

---

*for mandatory civil liability insurance in respect of certain objects associated with a negative impact on the environment. The author also classifies acts containing the use of the term "environmental insurance" into acts specifically dedicated to environmental insurance; strategic and conceptual acts. Other acts indirectly affecting environmental insurance are analyzed. It is concluded that it is necessary to adopt the Federal Law of the Russian Federation "On Environmental Insurance", based on the concept of insurance of the risk of civil liability for damage caused to the environment and victims.*

**Keywords:** *environmental insurance, environmental safety, environmental risk, negative impact on the environment, environmental protection, environmental legislation.*

Обеспечение экологической безопасности возможно лишь в результате применения системы специальных правовых и финансовых инструментов, создающих дополнительные гарантии возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Одним из инструментов этой системы является экологическое страхование. Актуализация данного инструмента происходит вследствие развития промышленности, неизбежным последствием которого выступают аварии и чрезвычайные ситуации, в результате которых причиняется вред имущественным интересам соответствующих хозяйствующих субъектов, а также государству и третьим лицам. Ярким примером таких аварий стала катастрофа на Чернобыльской АЭС, произошедшая 26 апреля 1986 г., наглядно продемонстрировавшая необходимость более ответственного подхода к обеспечению экологической безопасности.

Привлекательность экологического страхования заключается не только в том, что потенциальный субъект, осуществляющий негативное воздействие на окружающую среду, будет освобожден от последствий несения им гражданско-правовой ответственности за причиненный ей вред, поскольку эти последствия будут вменены страховой компании, но еще и в том, что страховые правоотношения порождают систему обратных стимулов к мониторингу состояния оборудования, к применению наилучших доступных технологий, к обновлению того технического оборудования, которое не соответствует требованиям экологической безопасности. То есть страховщик тем самым мотивирует предпринимателя к осуществлению хозяйствующей деятельности, соответствующей установленным нормативам и требованиям по обеспечению экологической безопасности.

Одной из стран с самым высоким спросом на экологическое страхование являются США, законодательство которых отличается жесткими предписаниями, адресованными хозяйствующим субъектам, чья деятельность может представлять потенциальный риск для окружающей среды. Так, законодательство об экологической ответственности действует в США (речь идет о Законе США «О комплексном

---

реагировании, компенсации и ответственности за ущерб окружающей сред») на протяжении более 30 лет. За такой срок сформировалась и соответствующая правоприменительная практика, демонстрирующая достаточно жесткий подход к причинителям вреда, которые несут объективную солидарную ответственность, имеющую обратную силу. Кроме жесткого подхода к ответственности хозяйствующего субъекта в США факт наличия страхового полиса, имеющего достаточную для возмещения предполагаемых убытков сумму покрытия, влияет и на сам бизнес: акционеры инвестируют преимущественно в те корпорации, которые осуществляют экологическое страхование своей деятельности. Это именуется системой экологического менеджмента или на языке оригинала – EMS.

Что касается европейских стран, то в них экологическое страхование не столь популярно, как в США, однако принятие Директивы № 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий» [1] оказало активизирующее воздействие на рост спроса на страховые продукты, в том числе на договор экологического страхования. Подчеркнем, что указанная Директива распространяется только на случаи возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

Интересно также отметить, что в европейских странах относительно невысокий спрос на соответствующие страховые продукты обусловлен и относительно низким предложением соответствующих услуг. Очевидно, что экологическое страхование – достаточно сложный страховой продукт, требующий предварительного, тщательно, комплексного и профессионального исследования страхователя на предмет потенциальных рисков, которые несет его хозяйственная деятельность. Далеко не все страховые организации имеют достаточную инфраструктуру для проведения предварительной оценки, а также запас собственных средств на случай необходимости возмещения соответствующего вреда окружающей среде. Опыт европейских стран показывает, что страховщики, продвинувшиеся в этом направлении, предлагают страхователям весьма интересные превентивные инструменты, влияющие на размер страховой премии. То есть экологическое страхование как финансовый инструмент обеспечивает интересы частных лиц – хозяйствующих субъектов, а как превентивный инструмент охраны окружающей среды – публично-правовые интересы.

Добавим, что сложность прогнозирования экологических рисков обусловлена объективной непредсказуемостью того реального ущерба, который может быть причинен окружающей среде, ее отдель-



---

ным компонентам, а также экосистемам, особенно в долгосрочной перспективе.

Кроме США и европейских стран в вопросах экологического страхования серьезно преуспел Китай, ставший по итогам 2015 г. третьей страной в мире по величине страхового рынка [2]. В Китае сделан акцент на добровольном экологическом страховании, именно к нему призывают власти этого государства. Здесь пользуется популярностью договор комплексного экологического страхования, поскольку договор страхования ответственности не покрывает ущерба, причиненного окружающей среде.

Заметим, что опыт зарубежных стран наглядно демонстрирует появление отдельного вида страхования – экологического страхования, которое занимает самостоятельное место среди иных видов страхования. Как известно, в Российской Федерации система экологического страхования на сегодняшний день отсутствует. Можно лишь констатировать, что основы такой системы заложены в природоохранительном законодательстве, однако о самостоятельности данного финансового инструмента обеспечения экологической безопасности говорить не приходится. По этому поводу Е. В. Новикова, отстаивая необходимость развития в Российской Федерации системы экологического страхования, отмечает, что оно должно стать самостоятельным институтом экологического права [3].

В соответствии со ст. 18 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ) [4] «экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков». При этом ни в указанной статье, ни в ст. 1 Закона № 7-ФЗ, которая содержит довольно внушительный категориальный аппарат, нет легальной дефиниции термина «экологическое страхование». Давая оценку норме п. 1 ст. 18 Закона № 7-ФЗ, важно иметь в виду, что понятие «экологический риск» необходимо толковать ограничительно: российское законодательство регулирует только те риски, которые возникают в результате антропогенного воздействия. В то же время при широком подходе к пониманию термина «экологический риск», под ним имеются в виду случаи как антропогенного, так и природного воздействия (например, ураганы, землетрясения, оползни).

Согласно п. 2 ст. 18 Закона № 7-ФЗ «в Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование». Однако в отдельных законах встречается упоминание обязательного страхования гражданской ответственности в отно-

---

шении некоторых объектов, связанных с негативным воздействием на окружающую среду. Так, речь идет об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии гидротехнического сооружения [5], об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте [6], о страховании ответственности по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую среду [7]. Перечисленные случаи страхования регулируются отдельным федеральным законом – Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» (далее по тексту – Закон № 225-ФЗ) [8]. Сфера применения названного Закона ограничивается аварией на опасном объекте. Объектом такого страхования выступают имущественные интересы владельца опасного объекта. Подчеркнем, что в Законе № 225-ФЗ речь идет о возмещении вреда, причиненного потерпевшим, а не окружающей среде.

В п. 3 ст. 18 Закона № 7-ФЗ содержится отсылочная норма: «Экологическое страхование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации». Между тем отдельного федерального закона, посвященного экологическому страхованию, в Российской Федерации нет. По этому поводу Е. В. Новикова справедливо пишет: «Следует признать, что ЭС существует лишь в доктринальном виде для учебников и монографий по праву и экономике» [9].

Следует обратить внимание еще на одну проблему правового регулирования экологического страхования в Российской Федерации. Речь идет о неопределенности отнесения вопроса об экологическом страховании к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов либо к вопросам исключительной компетенции Российской Федерации. Так, в ст. 72 Конституции РФ [10] отмечается, что природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности является вопросом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В то же время согласно ст. 71 гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации. Соответственно, остается определиться с отраслевой принадлежностью экологического страхования. Институт страхования как таковой отличается гражданско-правовой отраслевой принадлежностью, однако экологическая специфика исследуемого нами вида страхования заставляет усомниться в его чисто гражданско-правовой

---

природе. Поэтому следует сделать вывод о межотраслевой правовой природе экологического страхования.

Заметим, что термин «экологическое страхование» упоминается в ряде нормативных актов, которые можно сгруппировать в три подгруппы:

- акты, специально посвященные экологическому страхованию: в этой группе только один действующий акт, а именно принятое 3 декабря 1992 г. Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации (далее по тексту – Типовое положение) [11], а также один акт, утративший силу в связи с истечением срока действия, – Приказ Минприроды России от 8 мая 1996 г. № 200 «О продлении срока действия эксперимента по развитию экологического страхования, установленного Приказом Минприроды России от 26 июля 1994 г. № 233» [12];

- стратегические и концептуальные акты, в их числе: Экологическая доктрина Российской Федерации [13], Морская доктрина Российской Федерации [14], Транспортная стратегия Российской Федерации [15], Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года [16], Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года [17], Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года [18], Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года [19], Паспорт приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» [20], Типовая программа по курсу «Промышленная, экологическая, энергетическая безопасность, безопасность гидротехнических сооружений» [21], Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечень проектов по их реализации [22], Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) [23];

- иные акты, косвенно затрагивающие экологическое страхование, например Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» [24], Инструкция по охране окружающей среды при строительстве скважин на суше на месторождениях углеводородов поликомпонентного состава, в том числе сероводородсодержащих [25].

Что касается первой подгруппы, то надо заметить, что особый интерес представляет Типовое положение, которое, в частности, разъясняет, что понимать под объектом экологического страхования – это риск гражданской ответственности. При этом суть риска сводится к имущественным претензиям тех физических либо юридических лиц,

---

---

которые пострадали в результате страхового случая. То есть речь не идет о восстановлении вреда, причиненного окружающей среде, что является главным недостатком действующего в Российской Федерации природоохранительного законодательства в сфере экологического страхования.

В свою очередь, страховой случай отличается ярко выраженной экологической спецификой и представляет собой загрязнение основных компонентов окружающей среды – земель, вод или воздушного бассейна. Интересно, что речь идет только о тех страховых случаях, которые произошли на определенной территории, указанной в договоре экологического страхования.

В Типовом положении дополнительно разъясняется, что страховое событие – это только внезапное и непреднамеренное нанесение ущерба окружающей среде. Источником такого ущерба служат аварии, которые и загрязняют окружающую среду, нанося вред основным компонентам – земле, водам, атмосферному воздуху. Удивительно, что перечень данных компонентов является закрытым и не включает иные природные компоненты, в том числе леса, недра, фауну, подземные водные объекты и т.д.

Интересно, что в Типовом положении содержится перечень страховых событий, по которым страховщик не несет ответственности. Этот перечень является закрытым. В нем названы, например, умышленные действия страхователя либо третьих лиц; последствия использования ядерного топлива; последствия военных действий. Кроме того, в Типовом положении приведены конкретные правила заключения договора страхования, в частности отмечается, что такой договор заключается на основании заявления и анкеты, в которой указываются данные, необходимые для расчета страховых платежей.

Подчеркнем, что срок действия договора экологического страхования составляет один год с последующей пролонгацией. Согласно Типовому положению, расчет страхового платежа основан на двух составляющих: страховой оценке, которая представляет собой годовой оборот предприятия, и страховом тарифе, который дифференцируется в зависимости от отрасли производства. Например, наибольший тариф предусматривается для энергетического комплекса, а наименьший – для бумажной промышленности.

Важно добавить, что в Типовом положении предусматриваются так называемые лимиты ответственности, т.е. предельные суммы, в рамках которых страховщик обязан выплатить страховое возмещение.

Целями выплаты страхового возмещения являются: восстановление имущества, поврежденного или уничтоженного в результате

---

наступления страхового случая; очищение загрязненной территории и приведение ее в состояние, отвечающее установленным экологическим законодательством нормативам качества окружающей среды; расходы на спасение жизни людей, пострадавших от страхового события; судебные расходы, связанные с предъявлением претензий.

В Типовое положение, кроме того, включен комплекс взаимно корреспондирующих прав и обязанностей страхователя и страховщика, особенности прекращения договора страхования, а также превентивные мероприятия.

По поводу второй подгруппы актов стратегического и концептуального характера заметим, что нормы, содержащиеся в перечисленных актах и относящиеся к экологическому страхованию, в основном сводятся к констатации факта необходимости развития системы экологического страхования, однако конкретный механизм создания такой системы, разумеется, не предусмотрен.

Особого внимания заслуживает Модельный закон об экологическом страховании (далее по тексту – Модельный закон) [26]. В нем традиционно для модельных законов содержится развернутый терминологический аппарат. В числе легальных дефиниций, предлагаемых этим Законом, есть и определение термина «экологическое страхование», которое выглядит достаточно широким. Так, под ним предлагается понимать не отдельно взятое правоотношение, опосредованное договором экологического страхования, а «систему видов страхования в сфере охраны объектов окружающей среды, направленную на защиту имущественных интересов государства, юридических и физических лиц». Кроме того, Модельный закон оперирует легальными дефинициями таких понятий, как «экологический риск», «экологический вред», «трансграничное загрязнение объектов окружающей среды», «страхователь», «страховщик», «объекты окружающей среды», «загрязнение объектов окружающей среды», «объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду», и некоторых других. Судя по ст. 3 Модельного закона, законодательство об экологическом страховании не требует принятия отдельного федерального закона об экологическом страховании, т.к. состоит из гражданского, природоохранного и страхового законодательства.

В соответствии с Модельным законом, область его распространения ограничивается лишь случаями причинения вреда окружающей среде и не затрагивает случаи причинения вреда жизни и здоровью граждан. Это обусловлено целью организации страхового дела в сфере защиты объектов окружающей среды, в качестве которой в Модельном законе названо обеспечение имущественных интересов

---

---

государства, физических и юридических лиц с помощью специальных инструментов, направленных как на восстановление поврежденных объектов окружающей среды, так и на превенцию причинения вреда окружающей среде.

Согласно Модельному закону, предполагается обязательное и добровольное экологическое страхование, первое из которых устанавливается в отношении объектов, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду. Эти объекты отнесены к категориям «А» и «Б». Так, в числе объектов данных категорий – атомные электростанции, предприятия по производству нефтепродуктов, предприятия металлургического производства, предприятия по обработке черных металлов и т.п. Объекты категории «А», оказывающие наиболее негативное воздействие на окружающую среду, всегда подлежат обязательному экологическому страхованию. Что касается объектов категории «Б», то решение вопроса о необходимости заключения договора экологического страхования в отношении этих объектов остается на усмотрение уполномоченных органов государственной власти.

Справедливым будет отметить, что до принятия Закона № 7-ФЗ в законопроекте «Об охране окружающей среды» [27] содержалась ст. 20, в которой предлагалось дифференцировать экологическое страхование на добровольное, обязательное и обязательное государственное, однако не давалось никаких комментариев относительно разницы в данных видах страхования. В п. 2 ст. 20 указанного законопроекта раскрывалась цель экологического страхования, под которой было предложено понимать предоставление страховой защиты гражданской ответственности за ущерб, причиненный окружающей среде. Добавим, что в пояснительной записке к законопроекту [28] обращалось внимание на необходимость принятия отдельного федерального закона «Об экологическом страховании».

В Модельном законе отдельно поясняется, что объектами экологического страхования выступают имущественные интересы государства, физических и юридических лиц. Эти интересы требуют страховой защиты в случае причинения вреда окружающей среде в результате осуществления хозяйственной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду. Субъектами соответствующих отношений являются страхователи, застрахованные лица, выгодоприобретатели, страховые организации, общества взаимного страхования и т.д.

Кроме деления экологического страхования на добровольное и обязательное в Модельном законе предложена еще одна классификация по объектам страхования: страхование ответственности за

---

неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств по договорам природопользования; страхование финансовых рисков; страхование природных ресурсов. Остановимся на каждом из указанных видов более подробно. Так, страхование по договорам природопользования предполагает не возмещение убытков, причиненных в связи с неисполнением обязанности по внесению платы за пользование природными ресурсами, как это может показаться на первый взгляд, а возмещение тех затрат, которые необходимо осуществить на восстановительные, компенсационные и рекультивационные работы, которые природопользователь обязан осуществить по окончании пользования соответствующим природным ресурсом.

Под страхованием финансовых рисков в Модельном законе понимается защита имущественных интересов организаций, осуществляющих деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, и относящихся к объектам категории «А», а также природопользователей, у которых возникают непредвиденные или текущие расходы, обусловленные выполнением нормативов экологической безопасности, принятых в каждой стране.

Примечательно, что в Модельном законе кроме мер, направленных на обеспечение финансовой устойчивости экологического страхования, заключающихся, в частности, в создании соответствующих резервных фондов, формируемых страховщиками, упоминается и Гарантийный государственный фонд экологического страхования, который на сегодняшний день в нашей стране отсутствует, но необходимость создания которого очевидна. В некоторой степени деятельность данного фонда должна напоминать деятельность Агентства по страхованию вкладов: если страховщик признан несостоятельным (банкротом) или ликвидирован и при этом у него нет правопреемников, то необходимость возмещения убытков, возникших в результате хозяйственной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, вменяется в обязанности Гарантийного государственного фонда экологического страхования. Подобный фонд существует в Финляндии, где действует Закон 1988 г. «О страховании ответственности за ущерб окружающей среде»: фонд состоит из взносов, которые обязаны платить все хозяйствующие субъекты, оказывающие негативное влияние на окружающую среду. Примечательно, что фонд покрывает ущерб, причиненный окружающей среде, даже в том случае, если невозможно установить причинителя вреда.

Резюмируя вышеизложенное, сформулируем некоторые общие выводы.

---

---

Во-первых, система экологического страхования представляет собой уникальный финансовый инструмент, обеспечивающий экологическую безопасность и страховую защиту окружающей среды от потенциальных рисков, связанных с осуществлением деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду. Экологическое страхование как финансовый инструмент обеспечивает интересы частных лиц – хозяйствующих субъектов, а как превентивный инструмент охраны окружающей среды – публично-правовые интересы. Специфика этого вида страхования позволяет выделить его в отдельный, самостоятельный вид страхования гражданской ответственности.

Во-вторых, самым развитым рынком экологического страхования среди зарубежных стран являются США, где такой вид страхования имеет более чем тридцатилетний опыт применения. Ценность экологического страхования в зарубежных правовых порядках заключается в том, что наличие у хозяйствующего субъекта полиса экологического страхования влияет как на инвестиционную привлекательность соответствующего бизнеса, так и на мониторинг экологической безопасности на данном предприятии со стороны страховых организаций, заинтересованных в превенции потенциального вреда, причиненного окружающей среде. Стоит заимствовать европейскую систему экологического менеджмента – EMS.

В-третьих, на современном этапе развития российского экологического законодательства требуется разработка на комплексной основе отдельного нормативного правового акта – Федерального закона «Об экологическом страховании в Российской Федерации», нормы которого должны основываться на природоохранительном законодательстве, и прежде всего на Законе № 7-ФЗ, учитывать Модельный закон, а также существующую в Российской Федерации систему страхования, предусмотренную в гл. 48 ГК РФ, в Законе об организации страхового дела в Российской Федерации, а также в иных актах.

В-четвертых, при формировании специальных норм, посвященных экологическому страхованию, важно уделить особое внимание обеспечению терминологической чистоты нового Федерального закона «Об экологическом страховании в Российской Федерации». Такие специальные термины, как «экологическая безопасность», «экологический вред», «экологический ущерб», «экологическое страхование», «страховой случай», «страховое событие», «экологический риск», «объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду», должны соответствовать действующему природоохранительному терминологическому аппарату, содержащемуся прежде всего



---

в Законе № 7-ФЗ, а также специальному страховому категориальному аппарату гл. 48 ГК РФ и Закона об организации страхового дела в Российской Федерации.

В-пятых, анализ отечественных, зарубежных и международных актов позволяет сделать вывод о существовании главным образом трех концепций экологического страхования, объединенных нами в одну классификацию по такому признаку, как риск, который обеспечивает страхование: 1) концепция страхования риска гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный только окружающей среде (например, эта концепция отражена в Директиве № 2004/35/СЕ); 2) концепция страхования риска гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный только потерпевшим (например, эта концепция отражена в Законе № 225-ФЗ); 3) концепция страхования риска гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный окружающей среде и потерпевшим (например, эта концепция отражена в Модельном законе). При создании нового корпуса норм следует взять за основу одну из этих концепций, на наш взгляд, последнюю.

В-шестых, при совершенствовании института страхования, исходящем в свете принятия Концепции развития положений части второй Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре страхования, целесообразно учесть и такой вид страхования, как экологическое страхование, однако это не исключает необходимости принятия отдельного Федерального закона «Об экологическом страховании», что обусловлено спецификой природоохранного законодательства, требующего комплексного правового регулирования.

В-седьмых, одним из элементов инфраструктуры экологического страхования в нашей стране должен стать Российский гарантийный государственный фонд экологического страхования, требующийся для обеспечения баланса интересов страхователей и страховщиков и создания дополнительных гарантий страхового возмещения в случае наступления страхового случая и причинения вреда окружающей среде.

В-восьмых, в норме ст. 18 Закона № 7-ФЗ на сегодняшний день есть правовая неопределенность, заключающаяся в отсутствии дихотомической классификации видов страхования: в данной статье упоминается лишь потенциальная возможность существования в Российской Федерации обязательного государственного экологического страхования. В итоге остается непонятным, есть ли обязательное страхование в Российской Федерации, чем отличается обязательное страхование от обязательного государственного страхования и существует ли добровольное страхование.

---

---

## Список литературы:

1. Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий : директива № 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета Европейского Союза (вместе с Критериями, деятельностью, информацией и данными, международными конвенциями и документами, относящимися к статьям 2 (1) «а», 3 (1), 4 (2), 4 (4), 18 (1)) : принята в г. Страсбурге 21 апреля 2004 г. (с изм. и доп. от 12 июня 2013 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.06.2021).

2. Волкова, М.В. Развитие рынка страховых услуг в Китае / М.В. Волкова, В.Ю. Исаченко // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2016. – № 4–6. – С. 1144–1146.

3. Новикова, Е.В. Институт экологического страхования как элемент экологической безопасности / Е.В. Новикова // Экологическое право. – 2018. – № 6.

4. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 9 марта 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

5. О безопасности гидротехнических сооружений : федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

6. О промышленной безопасности опасных производственных объектов : федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

7. О соглашениях о разделе продукции : федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

8. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте : федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ (в ред. от 18 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31, ст. 4194.

9. Новикова, Е.В. Институт экологического страхования как элемент экологической безопасности / Е.В. Новикова // Экологическое право. – 2018. – № 6. – С. 16–22; 2019. – № 1. – С. 8–12.

10. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

11. Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации : утв. Минприроды России 3 декабря 1992 г. № 04-04/72-6132, Российской государственной страховой компанией 20 ноября 1992 г. № 22. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.06.2021).

12. О продлении срока действия эксперимента по развитию экологического страхования, установленного Приказом Минприроды России от 26 июля 1994 г. № 233 : приказ Минприроды России от 8 мая 1996 г. № 200

(фактически утратил силу в связи с истечением срока действия Приказа Минприроды России от 26 июля 1994 г. № 233) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.06.2021).

13. Об Экологической доктрине Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 36, ст. 3510.

14. Морская доктрина Российской Федерации : утв. Президентом РФ 26 июля 2015 г. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.06.2021).

15. О Транспортной стратегии Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р (в ред. от 12 мая 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.06.2021).

16. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 18 ноября 2011 г. № 2074-р (в ред. от 26 декабря 2014 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.06.2021).

17. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 6 октября 2011 г. № 1757-р (в ред. от 26 декабря 2014 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.06.2021).

18. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р (в ред. от 26 декабря 2014 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации: – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.01.2015).

19. Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 1293-р // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.07.2013).

20. Паспорт приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» : утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 30 августа 2017 г. № 9. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.06.2021).

21. Об утверждении Типовой программы по курсу «Промышленная, экологическая, энергетическая безопасность, безопасность гидротехнических сооружений» для предаттестационной (предэкзаменационной) подготовки руководителей и специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору : приказ Ростехнадзора от 29 декабря 2006 г. № 1155 // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2007. – № 2.

22. Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации: распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р (в ред. от 14 декабря 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 48, ст. 5639.

---

23. О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) : распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р (в ред. от 6 июня 2002 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 31, ст. 3295.

24. О животном мире : федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2020).

25. РД 51-1-96. Инструкция по охране окружающей среды при строительстве скважин на суше на месторождениях углеводородов поликомпонентного состава, в том числе сероводородсодержащих : утв. Минтопэнерго России 25 января 1996 г., Минприроды России 10 августа 1996 г. – М. : Газпром, 1998.

26. Модельный закон об экологическом страховании (новая редакция) (вместе с Перечнем объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, Правилами страхования ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, хозяйственная и иная деятельность которых оказывает вредное..., Примерным перечнем предупредительных природоохранных мероприятий, финансирование которых может осуществляться из страховых резервов) : принят в г. Санкт-Петербурге 18 апреля 2014 г. Постановлением 40-10 на 40-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств : информационный бюллетень. – 2014. – № 61.

27. Об охране окружающей среды : проект Федерального закона № 90032190-3 (ред., подготовленная ГД ФС РФ ко II чтению 18 октября 2001 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.06.2021).

28. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды”» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.06.2021).

**И. В. Глазунова,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
старший научный сотрудник  
сектора административного права  
и административного процесса  
Института государства и права  
Российской академии наук*

**В. А. Образцов,**

*доктор юридических наук, профессор,  
ветеран прокуратуры Российской  
Федерации, ветеран Московского  
государственного юридического  
университета имени О. Е. Кутафина*

**I. V. Glazunova,**

*PhD in Law, Assistant Professor,  
Senior Researcher of the Administrative  
Law and Administrative Process Sector  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences  
ginesa@mail.ru*

**V. A. Obraztsov,**

*Doctor of Law, Professor, Veteran  
of the Prosecutor's Office of the Russian  
Federation, Veteran of the Moscow  
State Law University named after  
O. E. Kutafina*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-116-124

## О НОВОМ ПОДХОДЕ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

**Аннотация:** в статье подвергается анализу с точки зрения логики, гносеологии правовая модель первой стадии уголовного судопроизводства, заложенная в действующем УПК РФ. Выявлен ряд несоответствий, в том числе: названия раздела VII УПК РФ «Возбуждение уголовного дела» и одноименного наименования начальной стадии уголовного судопроизводства содержанию текстов статей глав, включенных в этот раздел; заголовка ст. 145 УПК РФ перечню предусмотренных в ней итоговых процессуальных решений. В работе показано, что присущие этой модели формально-логические и содержательные недостатки не позволяют рассматривать ее как качественную научно обоснованную информационную систему правового характера. Предложены некоторые положения авторской концепции обновления уголовно-процессуальной модели стадии возбуждения уголовного дела; дано обоснование идеи о переименовании стадии возбуждения уголовного дела на стадию рассмотрения сообщения о возможном преступлении.

**Ключевые слова:** рассмотрение сообщения о возможном преступлении, предварительная проверка, повод к рассмотрению сообщения о преступлении, основание для возбуждения уголовного дела, основания для отказа в возбуждении уголовного дела, итоговое процессуальное решение, возбуждение уголовного дела, структура нормативно-правовой модели стадии возбуждения уголовного дела.

## On a new approach to improving the regulatory model of the stage of criminal proceedings

**Abstract:** the article analyzes from the point of view of logic, epistemology, the legal model of the first stage of criminal proceedings, laid down in the current Criminal Procedure Code of the Russian Federation. A number of inconsistencies have been identified, including:

---

*the title of Section VII of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation “Initiation of a Criminal Case” and the name of the same name of the initial stage of criminal proceedings with the content of the texts of the articles of the chapters included in this section; heading art. 145 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation – the list of final procedural decisions provided for in it, etc.*

*The paper shows that the formal-logical and substantive shortcomings inherent in this model do not allow to consider it as a high-quality scientifically grounded information system of a legal nature. Some provisions of the author’s concept of updating the criminal procedural model of the stage of initiation of a criminal case are proposed; the substantiation of the idea of renaming the stage of initiation of a criminal case to the stage of considering a message about a possible crime is given.*

**Keywords:** *consideration of a report of a possible crime, preliminary verification, reason for considering a report of a crime, grounds for initiating a criminal case, grounds for refusing to initiate a criminal case, final procedural decision, initiating a criminal case, structure of the regulatory model of the stage of initiating a criminal case.*

Нормативно-правовой модели стадии возбуждения уголовного дела посвящен седьмой раздел УПК РФ под названием «Возбуждение уголовного дела». Он состоит из главы 19 «Поводы и основание для возбуждения уголовного дела» и главы 20 «Порядок возбуждения уголовного дела». Первое, что бросается в глаза при анализе и сопоставлении заголовков и текстов включенных в эти главы статей, – это несоответствие названий указанных раздела и глав тому, о чем в них говорится. А говорится в них о том, что имеет непосредственное отношение не только к проблемам возбуждения уголовного дела, но и к проблемам диаметрально противоположного характера, связанным с отказом в возбуждении уголовного дела. Нельзя не заметить также другого лежащего на поверхности несоответствия того же плана. Оно выражается вот в чем.

В четырех первых статьях главы 19 дается описание отдельных видов поводов и основания для возбуждения уголовного дела, а в двух последних статьях той же главы внезапно выскакивает нечто неожиданное, логически не стыкующееся с тем, о чем сказано до этого. Имеется в виду ст. 144 «Порядок рассмотрения сообщения о преступлении». Странная, трудно объяснимая интрига конструкции главы 19 обостряется текстом заключительной ее ст. 145 «Решения, принимаемые по результатам рассмотрения сообщения о преступлении». В ней предусмотрено три варианта таких решений, в том числе возбуждение уголовного дела и отказ в возбуждении уголовного дела.

Аналогичный способ построения характерен и для главы 20 «Порядок возбуждения уголовного дела». В двух первых ее статьях (ст. 146, 147) идет речь о вопросах, связанных с возбуждением

---

уголовного дела. Однако ст. 148 «Отказ в возбуждении уголовного дела» выпадает из общего контекста и не вписывается в название главы. Завершается эта глава ст. 149 «Направление уголовного дела», что также выходит за пределы темы, обозначенной в ее заголовке.

Из сказанного, даже без учета других критических замечаний, о которых пойдет речь далее, вырисовывается совсем не радостная картина состояния существующей нормативно-правовой модели упомянутого раздела УПК РФ. Приходится, к сожалению, констатировать, что в силу присущих этой модели формально-логических и содержательных недостатков она явно не может претендовать на роль качественной, стройной, логически непротиворечивой научно обоснованной информационной системы правового характера. Дело в том, что по сути она представляет собой искусственное, эклектическое образование (множество), состоящее из механически соединенных, не связанных внутренним единством разнопорядковых элементов. Судя по всему, это стало возможным в результате того, что ее разработчики: не соблюли принципы и правила системно-структурного подхода к изучаемым явлениям, правила систематизации и описания полученных результатов, а также допустили нарушения основных логических законов, выражающих такие свойства мышления, как непротиворечивость, определенность, последовательность и обоснованность.

Наиболее деструктивную роль в этом отношении, по нашему мнению, сыграл фактор подмены и смешения таких ключевых понятий, как рассмотрение сообщения о преступлении, возбуждение уголовного дела, отказ в возбуждении уголовного дела.

По своей логической характеристике понятие рассмотрения сообщения о преступлении соотносится с понятием возбуждения уголовного дела и понятием отказа в возбуждении уголовного дела как род (целое) и виды (части) данного рода (целого). Первое понятие является подчиняющим, два других – подчиняемыми. Поставив «во главу угла» понятие возбуждения уголовного дела, разработчики и сторонники традиционной концепции рецензируемых стадии и раздела УПК РФ тем самым допустили подмену понятия родового уровня одним из понятий видового, более низкого уровня.

Если исходить из той же загадочной логики создателей рецензируемой нормативно-правовой модели (как, впрочем, и одноименной стадии уголовного судопроизводства), то с тем же «успехом» седьмой раздел УПК РФ можно было бы обозначить другими словами, а именно «Отказ в возбуждении уголовного дела». Между

---

тем понятие рассмотрения сообщения о преступлении как общая категория родового порядка охватывает и то, что связано с проблемами возбуждения уголовного дела, и то, что лежит за пределами принятия данного решения. Подобным логическим статусом не обладают понятия возбуждения, отказа в возбуждении уголовного дела или другие понятия того же низкого, видового уровня. Они не являются тождественными, и поэтому ставить между ними знак равенства нельзя.

Важно также учитывать, что понятие рассмотрения сообщения о преступлении отражает целостную, относительно самостоятельную систему деятельностного типа, имеющую свое начало, свое развитие и завершение. Эта деятельность складывается из трех этапов: 1) приема, регистрации сообщения о преступлении, изучения содержащейся в нем ориентирующей информации; 2) производства проверки уголовно-процессуальными средствами указанного сообщения, направленной на выяснение его достоверности или ложности и установление адекватных ситуации обстоятельств, имеющих значение для принятия итогового процессуального решения; 3) оценки полученных результатов, принятия и воплощения в жизнь одного из возможных вариантов упомянутых итоговых процессуальных решений<sup>1</sup>.

В юриспруденции под правовым решением подразумевается юридический акт, являющийся продуктом мышления и оценки сложившейся ситуации (имеется в виду влекущий те или иные юридические последствия акт государственного органа или должностного лица, принятый в пределах их компетенции для достижения определенной цели [1, с. 320]).

Из сказанного вытекает, что существующая уголовно-процессуальная модель седьмого раздела УПК РФ построена на основе подмены: целого – деятельности по рассмотрению сообщения о преступлении – элементом данной деятельности, т.е. решением о возбуждении уголовного дела.

Изложенным проблема подмены и смешения понятий не исчерпывает своего содержания. Это, в частности, проявляется не только

<sup>1</sup> В устно- и письменно-речевых коммуникациях деятельность, связанная с рассмотрением сообщений о преступлениях, часто обозначается как доследственная проверка. Это словосочетание правильно отражает сущность основного этапа соответствующей формы правоприменительной практики, которая в одних случаях плавно перетекает в стадию предварительного расследования, а в других – заменяет собой и начало, и завершение досудебного уголовного производства. Однако применительно к следственной практике термин «доследственная проверка» вряд ли корректен, ибо все, что делает следователь до или после возбуждения уголовного дела, является сугубо следственным, а не чем-то иным. И здесь, видимо, по аналогии с предварительным расследованием и предварительным следствием более подходит другое понятие – «предварительная проверка».



---

в форме подмены целостной характеристики психофизической активности субъектов рассмотрения сообщений о преступлениях одним из видов продуктов их мыслительной деятельности, но и в форме подмены системы видов итоговых процессуальных решений одним из элементов этой системы. Однако и это не все.

Понятие рассмотрения сообщения о преступлении – это не только общее, родового характера понятие категориального статуса, но и системообразующий фактор, вокруг которого группируются конкретизирующие и развивающие его, подчиняемые ему другие, частные по отношению к нему, понятия видового и внутривидового уровней. Поэтому ошибки, допускаемые на уровне указанного родового понятия, с необходимостью приводят к серии других ошибок, так или иначе связанных со смещением и подменой понятий частного порядка. Наглядным примером этого служит подмена понятия повода к уголовно-процессуальному рассмотрению сообщения о преступлении понятием повода к возбуждению уголовного дела. По мнению законодателя, поводами к возбуждению уголовного дела являются: сообщения физических и юридических лиц о преступлениях; явка с повинной; иные виды сообщений, полученных из других источников (см. ст. 140–142 УПК РФ). В данном случае понятие повода подменено понятием форм (видов) такого рода сообщений. Это обстоятельство подмечено авторами публикаций – специалистов в области уголовно-процессуального права [2, с. 11–12; 3, с. 13–15]. В основной массе этих публикаций проводится мысль о том, что поводом к возбуждению уголовного дела служит информация, содержащаяся в предусмотренных законом формах таких сообщений.

Однако и здесь не обошлось без подмены понятий. Действительно, юридически значимая информация может стать поводом к актуализации активности ее получателя (потребителя), в том числе следователя, но правильно ли связывать проявляемую в таких случаях познавательную активность только с возбуждением уголовного дела? Нет, конечно. И вот почему.

В п. 9 ст. 5 УПК РФ «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе» отмечено, что досудебное уголовное производство начинается «...с момента получения сообщения о преступлении» (подчеркнем: не с момента возбуждения уголовного дела, а с момента получения органом дознания или следственным органом сообщения о преступлении).

Развивая это положение, законодатель в ч. 1 ст. 144 УПК РФ обращает внимание на то, что дознаватель, орган дознания, следователь и руководитель следственного органа «обязаны принять, проверить

---

сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении<sup>1</sup> и принять по нему решение в срок не позднее трех суток со дня сообщения указанного сообщения» (в необходимых случаях этот срок может быть продлен до десяти или тридцати суток).

Таким образом, ориентирующая информация, содержащаяся в сообщении о возможном преступлении, выступает не в качестве повода к возбуждению уголовного дела, а в качестве повода к началу правового реагирования на нее со стороны следователя или иного указанного в законе полномочного должностного лица (или органа), которое (реагирование) осуществляется в форме уголовно-процессуального рассмотрения данного сообщения. И лишь после того как собраны и проверены в ходе этой деятельности фактические данные, указывающие на признаки преступления, может быть поставлен и положительно разрешен вопрос о возбуждении уголовного дела. Причем только при условии отсутствия обстоятельств, предусмотренных в ст. 24 УПК РФ, исключающих возможность принятия такого решения. (Заметим, что с точки зрения ее логико-гносеологической сущности анализируемая уголовно-процессуальная деятельность представляет собой процесс движения знания, идущий в направлении от повода к рассмотрению сообщения о возможном преступлении к основанию для принятия решения о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела.)

Не намного лучше обстоит дело и в отношении дефиниции другого ключевого понятия – основания для возбуждения уголовного дела. Таким основанием, как сказано в ч. 2 ст. 140 УПК РФ, является «наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления». Отсутствие в законе пояснений о том, что следует понимать под терминном «достаточные данные» и какие именно признаки преступления имеются в виду, привело к их неоднозначному толкованию на практике и вызвало многочисленные обращения в Конституционный Суд РФ [4, с. 5].

<sup>1</sup> В ст. 143, 144 УПК РФ говорится о сообщениях о совершенном или готовящемся преступлении. Данная терминология применительно к досудебному уголовному производству нуждается в уточнении и дополнении. Это касается, во-первых, употребления не понятия преступления, а понятия возможного преступления, в том числе потому, что итоговое процессуальное решение может опираться, в частности, на полученные данные об отсутствии события или состава преступления. Во-вторых, как показывает практика рассмотрения сообщений о возможных преступлениях, элементами предмета проверки таких сообщений могут быть не только совершенные или готовящиеся (подготавливаемые) преступления, но и совершаемые в момент проверки сообщения о преступлении. На это обстоятельство обоснованно указывает, например, п. 36.1 ст. 5 УПК РФ, а также другие нормативные документы, имеющие отношение к сфере досудебного уголовного производства. (Так, в ряде норм Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» употребляются такие понятия, как «подготавливаемые, совершаемые или совершенные преступления», «признаки подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления».)

К этому следует добавить, что указание на признаки преступления не стыкуется с тем, о чем говорится в ст. 146 УПК РФ о содержании постановления о возбуждении уголовного дела. Как отмечается в ч. 2 этой статьи, в постановлении о возбуждении уголовного дела должны содержаться указания, в частности, на повод и основание для возбуждения уголовного дела, а также на пункт, часть и статью УК РФ, «на основании которых возбуждается уголовное дело». Между тем, как хорошо известно даже начинающим юристам, при всей родственной близости признаки уголовно-правового понятия преступления, сформулированного в ст. 14 УК РФ, и признаки понятия состава конкретного вида преступлений – совсем не одно и то же.

Не обошлось без смешения понятий и при конструировании упоминаемой ст. 145 УПК РФ под заголовком «Решения, принимаемые по результатам рассмотрения сообщения о преступлении». В п. 3 ч. 1 этой статьи предусмотрена возможность принятия решения о передаче сообщения в одних случаях по подследственности, а в других – по подсудности. Указанный вид итогового процессуального решения противоречит смыслу того, что анонсируется в заголовке указанной статьи. Данное решение выглядит как несовместимый с другими понятиями инородный элемент, выпадающий из общего контекста ст. 145 УПК РФ. Судя по всему, ему место не в тексте этой статьи, а в системе отношений, связанных с порядком приема, регистрации и передачи сообщения о возможном преступлении<sup>1</sup>.

Отмеченные и другие недостатки, как представляется, дают основание для выводов о том, что существующая уголовно-процессуальная модель седьмого раздела УПК РФ «Возбуждение уголовного дела» нуждается, во-первых, в глубоком теоретическом переосмыслении; во-вторых, в кардинальном обновлении в части структуры и содержания данной модели; в-третьих, в уточнении и развитии ее понятийно-терминологического аппарата, в том числе и прежде всего в разработке определения понятия рассмотрения сообщения о возможном преступлении и включении его в систему основных понятий УПК РФ.

Первым шагом в этом направлении может стать переименование данного раздела и, соответственно, первой стадии уголовного судопроизводства путем замены традиционного его названия на новое – «Рассмотрение сообщения о возможном преступлении». Для этого, на наш взгляд, имеются все необходимые предпосылки право-

<sup>1</sup> В свете изложенных положений понятие рассмотрения сообщения о возможном преступлении определяется нами как уголовно-процессуальная деятельность, осуществляемая в целях проверки достоверности указанного сообщения и установления основания для принятия итогового процессуального решения о возбуждении уголовного дела либо решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

го, логико-гносеологического и фактического характера. Замену названия в нашем случае не стоит понимать как элементарную «смену вывески». За этим процессом стоит важная методологическая значимость и глубокий практический смысл. (В этой связи резонно вспомнить народную мудрость: как назовешь корабль, так он и поплывет.)

Главное назначение предлагаемых перемен состоит в максимально возможном приближении анализируемой нормативно-правовой модели к реальным запросам и потребностям следственной практики, к тому, с чего начинается, как и для чего осуществляется и чем завершается уголовно-процессуальная деятельность в форме рассмотрения сообщений о возможно подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлениях<sup>1</sup>.

Хотелось бы надеяться, что успешному решению этих задач будет способствовать предлагаемый далее для обсуждения авторский вариант (своего рода «пилотный проект») структуры седьмого раздела УПК РФ. В отличие от существующего, состоящего из двух глав, в него включены три главы. В основу данной структуры положена логическая операция ограничения понятия, ориентирующая на переход от понятия с большим объемом, но с меньшим содержанием, к понятию с меньшим объемом, но с более богатым содержанием. Этот процесс может быть одноэтапным (например, при переходе от понятия родового характера к понятию видового уровня) и многоэтапным (в частности, от рода к виду, от вида к разновидности и т.д.). Пределом ограничения понятия является единичное понятие [5, с. 45–46].

В схематичном описании это выглядит так:

Раздел VII. Рассмотрение сообщения о возможном преступлении

Глава 19. Понятия и общие положения рассмотрения сообщения о возможном преступлении (Понятие сообщения о возможном преступлении; понятие и виды поводов к рассмотрению сообщения о возможном преступлении; понятие и общие положения порядка рассмотрения сообщения о возможном преступлении; решения, принимаемые по результатам рассмотрения сообщения о возможном преступлении)

<sup>1</sup> В этой связи нельзя пройти мимо Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации». В нем содержится ст. 11 «Рассмотрение в следственных органах и учреждениях Следственного комитета заявлений, иных обращений и жалоб». В этой статье указывается, что в следственных органах Следственного комитета «...рассматриваются заявления и иные обращения, содержащие сообщения о преступлениях, ходатайства по уголовным делам, жалобы на действия (бездействие) и решения руководителей следственных органов Следственного комитета и следователей в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. Решение, принятое руководителем следственного органа Следственного комитета или следователем, не препятствует обращению соответствующего лица к прокурору или в суд».

---

Глава 20. Особенности оснований и порядка отказа в возбуждении уголовного дела

Глава 21. Особенности основания и порядка возбуждения уголовного дела

При формировании последней главы следует учитывать, что в существующем седьмом разделе УПК РФ отсутствует указание на обстоятельства, служащие основаниями для отказа в возбуждении уголовного дела. Чтобы составить о них представление, необходимо обращаться к нормам, перечисленным в ст. 24 главы 4 УПК РФ. Для восполнения этого пробела представляется целесообразным перемещение нормативного материала, касающегося упомянутых обстоятельств, в главу, обозначенную нами под номером 20. Что же касается второй части обстоятельств, предусмотренных в ст. 24 и относящихся к основаниям для прекращения уголовного дела, то есть смысл перенести их в раздел VIII «Предварительное расследование».

#### **Список литературы:**

1. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. – М., 1984. – 415 с.
2. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. И.Л. Петрухин. – М., 2006. – 664 с.
3. Шаталов, А.С. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / А.С. Шаталов, А.А. Крымов. – М., 2017. – 1024 с.
4. Постатейный научно-практический комментарий к УПК РФ/ под ред. Л.А. Воскобитовой. – Вып. III–IV. – М., 2015 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Кириллов, В.И. Логика : учебник / В.И. Кириллов, А.А. Старченко. – М., 2004. – 256 с.

---

**А. Я. Ахмедов,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**A. Y. Ahmedov,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Civil Law, Saratov State Law Academy  
ahmedov.arsen@bk.ru

**И. А. Толочкова,**  
старший преподаватель  
кафедры гражданского права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**I. A. Tolochkova,**  
Senior Lecturer of the Department  
of Civil Law, Saratov State Law Academy  
irina\_tolochkova@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-125-134

## **ПРЕПЯТСТВОВАНИЕ ПОЛУЧЕНИЮ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ОСНОВАНИЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К СЕМЕЙНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена проблемами, связанными со злоупотреблением родительскими правами в части препятствования получению общего образования. Подобные случаи встречаются на практике нечасто, но заслуживают рассмотрения. Цель статьи – установление условий, необходимых для ограничения или лишения родительских прав в связи с созданием родителями препятствий к получению детьми общего образования. Достижению цели способствовало применение общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. Авторы исследуют случаи препятствования получению образования на практике. Часто такие случаи сопряжены с отсутствием заботы родителей как в области получения образования, так и в целом о ребенке. Исследуется вопрос о форме получения образования в семье как одной из форм получения общего образования. Авторы приходят к выводу, что получение образования в семье должно тщательно контролироваться государством.

**Ключевые слова:** осуществление родительских прав, обучение и воспитание детей, злоупотребление правом, злоупотребление родительскими правами, ограничение и лишение родительских прав.

## **Obstruction of education as a basis for bringing to family legal responsibility**

**Abstract:** the relevance of the topic is due to the problems associated with the abuse of parental rights in terms of preventing general education. Such cases do not occur so often in practice, but, nevertheless, they deserve consideration. The purpose of the article is to establish the conditions necessary for the restriction or deprivation of parental rights in connection with the creation of obstacles by parents to the children's general education. The implementation of the tasks was achieved with the help of general scientific (dialectical, analysis, synthesis) and specific scientific methods (formal legal, comparative legal). The authors investigate cases of obstruction of education in practice. Often such

---

*cases are associated with a lack of parental care both in the field of education and in general care for the child. The article examines the question of the form of education in the family as one of the forms of general education. The authors conclude that the form of education in the family should be under serious control of the state.*

**Keywords:** *exercise of parental rights, education and upbringing of children, abuse of rights, abuse of parental rights, restriction and deprivation of parental rights.*

Согласно ст. 69 Семейного кодекса РФ [1], злоупотребление родительскими правами является одним из оснований для их лишения. При этом в данном кодексе не содержится ни дефиниции данного понятия, ни перечня действий, признаваемых злоупотреблением правом. Для установления содержания категории «злоупотребление родительскими правами» необходимо обратиться к разъяснениям, содержащимся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 11 ноября 2017 г. № 44 «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой прав и законных интересов ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, а также при ограничении или лишении родительских прав» [2]. Согласно п. 16 постановления, под злоупотреблением родительскими правами следует понимать использование этих прав в ущерб интересам детей. Раскрывая понятие, Верховный Суд РФ приводит примеры злоупотребления родительскими правами, среди которых и создание препятствий к получению детьми общего образования.

Цель данной статьи – определение возможности ограничения или лишения родительских прав в связи с созданием родителями препятствий к получению детьми общего образования и установление условий, необходимых для применения приведенных санкций. В связи с тем, что Верховный Суд РФ устанавливает лишь один признак злоупотребления родительскими правами, уделяя основное внимание перечню действий, признаваемых злоупотреблениями, актуальным является вопрос о допустимости использования учения о злоупотреблении субъективными гражданскими правами. Представляется бессмысленным исследование гражданско-правовой теории о злоупотреблении правом для выявления условий, позволяющих лишить родителя прав в отношении его ребенка в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанности по обеспечению получения детьми общего образования.

В ст. 10 Гражданского кодекса РФ [3] предусмотрены различные формы злоупотребления правом (например, шикана, действия в обход закона с противоправной целью). Очевидно, что родители злоупотребляют своими правами в отношении ребенка, не преследуя цели

---

обойти законодательный запрет с тем, чтобы получить какое-либо необоснованное преимущество. В абсолютном большинстве случаев они не желают причинять вред ребенку. Выходит, что основной формой, к которой потенциально можно отнести злоупотребление родительскими правами, является недобросовестное осуществление гражданских прав.

Обратим внимание на признаки недобросовестного осуществления гражданских прав, выделявшиеся в отечественной науке и судебной практике. Так, В.П. Грибанов утверждал, что злоупотребление правом есть особый тип гражданского правонарушения, совершаемого при осуществлении принадлежащего лицу права, связанный с использованием недозволенных конкретных форм в рамках дозволенного законом общего типа поведения [4, с. 63]. Главной особенностью злоупотребления правом ученый называл то, что действия управомоченного лица внешне выглядят правомерными. При этом бесспорным, по его мнению, являлось и то, что субъект превышает пределы осуществления прав.

Представляется, что скрыть злоупотребление родительскими правами за внешне правомерными действиями достаточно сложно. Это не в последнюю очередь связано с тем, что родительские права одновременно представляют собой и обязанности. По этой причине нарушение обязанностей родителями и злоупотребление родительскими правами нередко квалифицируются в качестве административных правонарушений или уголовных преступлений. Несмотря на это, злоупотребление родительскими правами не свидетельствует о нарушении обязанностей родителями. Примером поведения в рамках дозволенного законом общего типа поведения (злоупотребления родительскими правами) является выбор противоречащих интересам ребенка формы получения образования и формы обучения.

По мнению А.В. Волкова, единственным способом злоупотребления родительскими правами является невыполнение или ненадлежащее выполнение родителями обязанностей по воспитанию, образованию ребенка [5, с. 169]. Несмотря на кажущуюся логичность данного подхода, он не позволяет обнаружить основание разграничения злоупотребления родительскими правами и уклонения от исполнения родительских обязанностей. Невыполнение и ненадлежащее выполнение родительских обязанностей справедливо отнести к такому основанию ограничения и лишения родительских прав, как уклонение от выполнения обязанностей родителей, а не злоупотребление родительскими правами, что позволило бы их разграничить.



---

Основание для разграничения таких понятий, как злоупотребление родительскими правами и нарушение родительских обязанностей, указывает М.В. Антокольская. По ее мнению, злоупотребление родительскими правами может быть выражено лишь в совершении родителями активных действий и характеризуется умышленной формой вины [6, с. 214]. Приведенная позиция заслуживает поддержки. Препятствование получению образования предполагает активность со стороны родителя, не всегда характерную для уклонения от исполнения обязанностей. Справедливости ради надо отметить, что многим нарушениям также свойственна активность действий и умысел родителей.

Злоупотребление родительскими правами определяется через осуществление прав в ущерб интересам детей в связи с тем, что назначением родительских прав является забота о детях. А.А. Малиновский полагает, что злоупотребление субъективным правом представляет собой способ осуществления субъективного права в противоречии с его назначением, посредством которого причиняется вред личности, обществу, государству [7, с. 27]. При этом в случае со злоупотреблением родительскими правами есть основание говорить о причинении вреда не только ребенку, но и обществу и государству.

По мнению В.И. Емельянова, злоупотребление субъективным гражданским правом является нарушением управомоченным лицом установленной законом или договором обязанности осуществлять субъективное гражданское право в интересах другого лица [8, с. 56–57]. На наш взгляд, приведенная позиция противоречит цели осуществления гражданских прав, т.к. субъекты гражданского права преимущественно совершают те или иные действия в своих интересах. Однако распространение приведенной дефиниции на родительские права вполне справедливо, т.к. они должны осуществляться с учетом интересов ребенка.

Критерием выявления злоупотребления родительскими правами является интерес несовершеннолетнего. В.Н. Леженин утверждал, что интересы детей – предел осуществления родительских прав, за рамками которого их действия надо рассматривать не только как злоупотребление правом, но и как самое типичное правонарушение [9, с. 11–14]. А.И. Пергамент высказала справедливое мнение, что пределы осуществления родительских прав ограничены целью воспитания [10, с. 91]. Преследуя какую-либо иную цель, родитель совершает действия, противоречащие интересам ребенка.

Создание препятствий к получению образования – единственный состав злоупотребления родительскими правами, встречающийся

---

в судебной практике. С.В. Зыков обращает внимание на то, что в судебных решениях речь часто идет не о создании препятствий к получению детьми общего образования, а об отсутствии заботы об обучении ребенка в контексте общего отсутствия заботы о нем [11, с. 11–12]. В подобных случаях основанием применения семейно-правовых санкций является ненадлежащее выполнение обязанностей родителями.

Процесс обучения и воспитания ребенка естественным образом протекает в семье [12, с. 165–166]. Согласно п. 1 ст. 44 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании), родители (законные представители) имеют преимущественное право на обучение и воспитание детей перед всеми остальными [13]. Частью 2 статьи 63 Закона об образовании установлено, что общее образование может быть получено как в организациях, осуществляющих образовательную деятельность (в очной, очно-заочной или заочной форме), так и вне их (в семейной форме и в форме самообразования). Выбор формы получения общего образования и формы обучения осуществляется родителями и предопределяет действия, осуществляемые ими при исполнении обязанности по обучению детей. Так, М.Н. Малеева, помимо обучения ребенка родителями при получении образования в семейной форме, относит к их действиям по обучению помощь в подготовке домашних заданий при получении начального образования и контроль за подготовкой к занятиям обучающегося дома [14, с. 265–267]. При этом родители несут ответственность за воспитание и обучение ребенка независимо от формы получения образования и формы обучения. При выборе последних должно учитываться мнение ребенка.

В соответствии с ч. 3 ст. 44 Закона об образовании родители несовершеннолетних обучающихся обязаны соблюдать правила внутреннего распорядка организации, осуществляющей образовательную деятельность, требования локальных нормативных актов, которые устанавливают режим занятий. На основании законодательства об образовании и актов образовательных организаций М.Н. Малеева выделяет следующие действия родителей по организации учебного процесса ребенка при получении образования в образовательных организациях: 1) обеспечение сопровождения обучающегося; 2) осуществление контроля за посещением занятий обучающимся; 3) предоставление условий для подготовки домашних заданий; 4) получение информации об обучении ребенка от педагогических работников, в том числе ознакомление с оценками успеваемости обучающегося [Там же].

---

Приведенный перечень действий демонстрирует, что родители играют значительную роль в обеспечении обучения детей. Следовательно, количество обязанностей, которые могут быть нарушены родителями, достаточно велико. Нарушение обязанностей, связанных с обеспечением получения детьми образования, может являться основанием привлечения родителей к административной ответственности в соответствии со ст. 5.35 КоАП РФ [15]. Судебные акты демонстрируют следующие примеры нарушений:

1) невыполнение обязанности по обеспечению прохождения детьми промежуточной и итоговой аттестации в общеобразовательном учреждении [16];

2) ненадлежащее исполнение обязанности по обучению ребенка (он пропустил 108 уроков без уважительных причин, не успевает по всем предметам) [17];

3) пропуск ребенком занятия в школе без уважительных причин, посещение школы в неопрятном виде, с неподготовленными уроками [18];

4) неприятие мер по обследованию несовершеннолетнего ребенка и возвращению его в образовательную школу для прохождения обучения [19];

5) препятствование получению основного общего образования несовершеннолетними детьми, выразившееся в отказе возить их в образовательное учреждение, в результате которого дети длительное время не посещали учебные занятия в школе [20].

Последний судебный акт демонстрирует склонность судов одновременно указывать в качестве основания привлечения к ответственности не только уклонение от выполнения обязанностей родителей, но и злоупотребление родительскими правами (препятствование получению основного общего образования). Такой подход вполне понятен и обусловлен уже отраженным пересечением приведенных правонарушений.

Уклонение от выполнения обязанностей родителей может быть выражено и в том, что они не приобретают школьные принадлежности. Нередки ситуации, когда родитель преследует цель ограничить общение с другим родителем и (или) не дает возможность общаться со сверстниками, в силу психического заболевания проявляя по отношению к ребенку гиперопеку, не отпускает его в школу и проводит обучение дома. При этом на контакт со школой, учителем или органами опеки не идет. Стоит еще раз обратить внимание на то, что большинство приведенных примеров одновременно свидетельствуют

---

---

и о злоупотреблении родительскими правами, и об уклонении от исполнения обязанностей родителей.

При выборе семейной формы обучения у родителей возникает обязанность по обеспечению семейного образования. Под ним законодатель понимает форму получения образования вне образовательных учреждений, организуемую и осуществляемую родителями, обязанными обеспечить прохождение промежуточной и итоговой аттестаций в организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Родители должны организовать деятельность обучающегося по овладению знаниями, умениями и навыками, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у него мотивации дальнейшего получения образования [21].

О выборе семейной формы обучения родители обязаны проинформировать орган местного самоуправления (ч. 5 ст. 63 Закона об образовании), что позволяет заблокировать доводы о нахождении детей на семейном обучении родителей, ненадлежащим образом обеспечивающих получение образования (например, в случае пропуска занятий без уважительной причины). Так, Верховный Суд РФ в постановлении от 27 февраля 2017 г. № 58-АД17-2 [22] в связи с отсутствием в материалах дела информации о том, что на момент рассмотрения дела комиссией по делам несовершеннолетних родителями была избрана семейная форма обучения для несовершеннолетней дочери, отказал в удовлетворении жалобы. Заявитель не смог доказать, что пропуск занятий с начала учебного года по 18 марта 2016 г. (даты рассмотрения дела комиссией по делам несовершеннолетних) явился следствием избрания семейной формы обучения.

Очевидно, что правовое положение родителей в случае выбора семейного образования меняется, объем их обязанностей в образовательной сфере возрастает. Однако никаких требований в отношении уровня образования родителей законодатель не предусматривает. Закреплено лишь то, что ребенок обязан сдавать промежуточные и итоговые аттестации, основанные на образовательных стандартах. Согласно п. 10 ст. 58 Закона об образовании, если обучающийся не прошел аттестацию и не ликвидировал академическую задолженность, то дальнейшее использование семейной формы обучения становится невозможным и его необходимо продолжить в образовательной организации. Академической задолженностью признаются неудовлетворительные результаты промежуточной аттестации по одному или нескольким учебным предметам или непрохождение промежуточной аттестации при отсутствии уважительных причин [23, с. 19–20].

---

---

М.Н. Малейна определяет перечень действий по организации учебного процесса ребенка, которые обязаны совершать родители при получении несовершеннолетним общего образования в семье: 1) приглашение преподавателей; 2) подача заявления о прохождении аттестации; 3) создание условий для ликвидации академической задолженности; 4) обеспечение контроля за ее своевременностью [14, с. 265–267].

При этом в отношении семейной формы обучения, в отличие от обучения в образовательных организациях, в основе которого лежат образовательные стандарты, не предусмотрено детального законодательного регулирования. Однако, учитывая, что ребенок должен пройти промежуточную и итоговую государственную аттестацию, образование должно быть основано все на том же государственном стандарте. Другое дело, что в случае с семейным образованием требуется более высокий публичный контроль за обучением и воспитанием детей родителями.

В образовательных организациях складываются особые устойчивые общественные взаимосвязи между педагогом и ребенком, важные для формирования личности последнего. К педагогам предъявляются специальные требования (образование, квалификация и (или) профессиональные стандарты), в связи с выполнением определенных функций в образовательном процессе они являются обладателями несемейного правового статуса (ст. 46–49 Закона об образовании). Если родители закладывают основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка, то педагоги образовательных организаций решают специфические задачи развития личности обучающегося, соответствующие получаемому им уровню образования. В случае с семейной формой образования требования к педагогам предъявляются непосредственно родителями, а также может отсутствовать систематическое взаимодействие педагога и обучающегося. Кроме того, ребенок лишен общения с одноклассниками. Отмеченные особенности являются недостатками семейной формы образования, требующими от родителей быть весьма осмотрительными при осуществлении родительских прав.

Важно, что неосуществление прав и неисполнение обязанностей родителей считается виновным лишь тогда, когда лицо имело возможность надлежащим образом выстроить взаимоотношения с ребенком. При отказе от исполнения обязанностей без уважительных причин и (в связи со сложностью разграничения уклонения и злоупотребления) / или злоупотреблении родительскими правами родители могут быть ограничены или лишены родительских прав с сохранением

---

---

обязанности по содержанию ребенка. Применению указанных мер ответственности в большинстве случаев будет предшествовать привлечение к административной ответственности. На основании изложенного делаем вывод, что форма получения образования в семье требует серьезного контроля со стороны образовательной организации, к которой прикреплен обучающийся, а также со стороны органов опеки и попечительства. Отсутствие заботы об образовании ребенка может повлечь ограничение и лишение родительских прав, т.к. блокирует развитие личности ребенка и формирование его как активного гражданина, в чем, безусловно, заинтересовано государство.

### Список литературы:

1. Семейный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 4 февраля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1, ст. 16; 2021. – № 6, ст. 960.
2. О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой прав и законных интересов ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, а также при ограничении или лишении родительских прав : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 ноября 2017 г. № 44 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. – № 1.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 9 марта 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 32, ст. 3301; 2021. – № 11, ст. 1698.
4. Грибанов, В.П. Пределы осуществления и защита гражданских прав / В.П. Грибанов. – М., 2000. – 411 с.
5. Волков, А.В. Теория концепции «злоупотребление родительскими правами» / А.В. Волков. – Волгоград, 2007. – 352 с.
6. Антокольская, М.В. Семейное право / М.В. Антокольская. – М., 2002. – 336 с.
7. Малиновский, А.А. Злоупотребление субъективным правом как юридический феномен: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Малиновский. – М., 2009. – 52 с.
8. Емельянов, В.И. Разумность, добросовестность, незлоупотребление гражданскими правами / В.И. Емельянов. – М., 2002. – 160 с.
9. Леженин, В.Н. Право родителей на воспитание детей по советскому семейному законодательству (проблемы содержания и осуществление): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.Н. Леженин. – Харьков, 1989. – 24 с.
10. Нечаева, А.М. Правонарушения в сфере личных семейных отношений / А.М. Нечаева. – М., 1991. – 238 с.
11. Зыков, С.В. Основания лишения родительских прав: правоприменение и зарубежное правовое регулирование / С.В. Зыков // Семейное и жилищное право. – 2020. – № 6. – С. 10–13.
12. Косова, О.Ю. Семейное право : учебник : в 2 ч. / О.Ю. Косова. – Иркутск, 2011. – Раздел 2: Особенная часть. – 407 с.

13. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598; Российская газета. – 2021. – 5 мая.

14. Малеина, М. Н. Обязанность родителей обеспечить получение детьми общего образования (понятие, природа, содержание, ответственность за неисполнение) / М. Н. Малеина // Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18–19 ноября 2016 г.) : сборник научных статей (отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова). – М., 2017. – С. 261–267.

15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; Российская газета. – 2021. – 5 мая.

16. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Даниловской Юлии Юрьевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 63 Семейного кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 21 ноября 2013 г. № 1833-О // СПС «КонсультантПлюс».

17. Решение Пермского краевого суда от 18 октября 2017 г. по делу № 7-2020/2017(21-1274/2017) // СПС «КонсультантПлюс».

18. Определение Рязанского областного суда от 2 мая 2012 г. № 33-740 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Постановление Пермского краевого суда от 6 марта 2017 г. по делу № 44а-288/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

20. Решение Вологодского областного суда от 15 мая 2018 г. № 7-396/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

21. Об организации получения образования в семейной форме : письмо Министерства образования и науки РФ от 15 ноября 2013 г. № НТ-1139/08 // Вестник образования. – 2014. – № 2.

22. Постановление Верховного Суда РФ от 27 февраля 2017 г. № 58-АД17-2 // СПС «КонсультантПлюс».

23. Косова, О. Ю. Об обязанности родителя обеспечить получение ребенком образования / О. Ю. Косова // Семейное и жилищное право. – 2016. – № 4. – С. 18–21.

---

**М. Т. Аширбекова,**  
доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры уголовного  
права, уголовного процесса  
и криминалистики Волгоградского  
института управления – филиала  
Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ

**Л. В. Попова,**  
кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры  
уголовного процесса Волгоградской  
академии МВД России

**M. T. Ashirbekova,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor of the Department  
of Criminal Law, Criminal Procedure  
and Criminalistics of the Volgograd  
Institute of Management –  
a branch of the Russian Presidential  
Academy of National Economy  
and Public Administration  
madina.55@mail.ru

**L. V. Popova,**  
Candidate of Law, Senior Lecturer  
of the Department of Criminal Procedure  
of the Volgograd Academy of the Interior  
Ministry of Russia  
lygmila.2015@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-135-141

## **О НЕКОТОРЫХ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ ВВЕДЕНИЯ ПОНЯТИЯ «УГОЛОВНЫЙ ПРОСТУПОК»**

**Аннотация:** одним из основных направлений уголовной политики на протяжении последних лет является либерализация, в том числе путем декриминализации ряда преступлений небольшой и средней тяжести. В этой связи внимание привлекает законопроект Верховного Суда РФ, в котором предлагается фактически новый способ декриминализации – перевод отдельных преступлений указанной категории в разряд уголовного проступка. В данном законопроекте понятие уголовного проступка связывается с основаниями прекращения уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением иных мер уголовно-правового характера, что исключает наступление судимости. Предполагается, что такой механизм разрешения уголовно-правового спора должен стать привлекательным для лиц, впервые совершивших преступление, которое лишь при ряде условий, в том числе позитивного посткриминального поведения таких лиц, может получить правовую оценку как уголовный проступок и, соответственно, предстать в качестве материально-правового основания для освобождения от уголовной ответственности с применением иных мер уголовно-правового характера (судебного штрафа, общественных работ или ограниченно оплачиваемых работ). В статье обосновывается, что такой способ декриминализации нуждается в «доводке» в части установления дополнительных гарантий для лиц, деяния которых могут получить правовую оценку как уголовный проступок.

**Ключевые слова:** уголовный проступок, судимость, прекращение уголовного дела, декриминализация, процессуальные гарантии, иные меры уголовно-правового характера.



---

## On some low enforcement aspects related to initiation of concept "criminal offense"

**Abstract:** lately one of the main aspects of criminal policy has been liberalization of a number of minor offenses and misdemeanors including through decriminalization. In this regard the authors of the given article pay attention to the bill draft of the Supreme Court of the Russian Federation to propose a new way of decriminalization, namely, by transferring some crimes of the mentioned category to that one of criminal offenses. According to the bill draft of the Supreme Court of the Russian Federation the concept of a criminal offense is associated with the basis for dismissal of a criminal case or criminal prosecution in connection with appointment of other measures of a criminal-legal nature which excludes criminal conviction. Thus such a mechanism to solve a criminal legal dispute should become attractive for the persons who have committed a crime for the first time, which taking into account a number of conditions as well as positive post-criminal behavior of such persons, can be considered to be a legal assessment as a criminal offense and, accordingly, can appear as a substantive basis to release from criminal prosecution using other measures of a criminal legal nature (a court fine, community service or limited-paid work). The authors of the given article consider that such a method of decriminalization needs to be «fine-tuned» in terms of determining additional guarantees for the persons whose actions can be considered to be a criminal offense.

**Keywords:** criminal offense, criminal conviction, dismissal of a criminal case, decriminalization, procedural guarantees, other measures of a criminal-legal nature.

Сложившаяся сегодня уголовная политика характеризуется направленностью на либерализацию оснований и порядка привлечения к уголовной ответственности, в том числе посредством упрощения и ускорения производства по уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести. Одним из результатов этого курса предстает, как видится, введение в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство понятия «уголовный проступок», который, согласно законопроекту, внесенному Верховным Судом РФ [1], должен задавать и обуславливать основания освобождения от уголовной ответственности лиц, совершивших впервые преступление небольшой тяжести, а также возместивших ущерб, причиненный этим преступлением. Иначе говоря, уголовный проступок должен служить материально-правовым основанием для прекращения уголовного дела (уголовного преследования) с одновременным применением иных мер уголовно-правового характера, к числу которых, помимо уже известного законодательству судебного штрафа, предполагается отнести общественные работы или ограниченно оплачиваемые работы (проектируемая ст. 104<sup>3.1</sup> УК РФ).

Однако уголовный проступок не образует собой новой категории деяний, которые по своим формальным признакам отличались бы от преступлений. Фактически к уголовным проступкам по законопро-

екту относятся некоторые преступления небольшой и средней тяжести, «отбираемые» по критерию минимальной общественной опасности самого деяния и лица, его совершившего [2]. Тем не менее попытка разрешить вопрос о понятийной автономии уголовного проступка отражена в проектируемой ст. 15.2 УК РФ. В разрабатываемых же нормах для УПК РФ это понятие связывается с основаниями прекращения уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением иных мер уголовно-правового характера, применяемых при освобождении от уголовной ответственности. В этих целях авторы законопроекта предлагают новую редакцию ст. 25.1, отражающей юридические последствия вменения лицу уголовного проступка, а также формулируют ряд иных нормативных положений, большинство которых наполняют гл. 51.1 УПК РФ с обновленным названием: слово «меры» заменено на слова «иных мер».

Для уголовного закона предлагаемые законопроектом изменения выражаются в том, что к категории «уголовный проступок» отнесено 112 составов преступлений, включая 30 составов преступлений, совершаемых в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. На это стоит обратить внимание, поскольку отнесение к уголовным проступкам 30 составов, среди которых есть и преступления средней тяжести (ч. 4 ст. 170.1, ч. 3 ст. 185.2, ч. 2 ст. 193.1 УК РФ), демонстрирует сложившийся в последние годы экономико-ориентированный подход к вопросам привлечения к уголовной ответственности лиц из числа предпринимателей в связи с вменением им преступлений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Разработчики законопроекта прямо указывают на необходимость позитивного влияния на эту сферу с «целями создания и поддержания в Российской Федерации благоприятного делового климата».

Это означает выстраивание привлекательных условий для освобождения от уголовной ответственности подозреваемых и обвиняемых, в том числе представляющих по роду деятельности предпринимательское сообщество, с целью смягчения «накала» уголовно-правовой репрессии, т.е. в целях либерализации, а также снижения нагрузки на органы предварительного расследования и суда. В целом основа конструкции прекращения уголовного дела (уголовного преследования) с применением иных мер уголовно-правового характера не нова. Советскому уголовному законодательству схожий порядок был известен в виде освобождения от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности (ст. 50.1 УК РСФСР).

Возможность освобождения подозреваемых и обвиняемых из числа предпринимателей от уголовной ответственности как итог программируемой «работы» новелл, связанных с уголовным проступком, влечет для названных субъектов положительные последствия: они сохраняют возможность продолжения хозяйственно-экономической деятельности и избавляются от перспективы получения судимости. Для предпринимателей избежание уголовной ответственности за вмененное преступление, пусть даже небольшой тяжести, а также судимости имеет важное значение: репутация в деловом мире, да и в обществе, сама по себе ценна. Наступление же судимости не лучшим образом может сказаться на взаимоотношениях с партнерами по бизнесу и иными лицами, например с инвесторами, кредитными организациями. Понятно, что возможность избежать судимости важна для любого лица, предприниматель он или нет. По этой причине юридическое сообщество высказывает суждения об укреплении гарантий интересов таких лиц. Так, О.В. Артюшина полагает, что «введение уголовного проступка в систему дифференциации уголовной ответственности за преступные деяния имеет значение только в том случае, если в тексте уголовного закона будет закреплено, что совершение такого проступка судимости не влечет» [3, с. 86].

Конечно, можно возразить, что судимость не может наступить без обвинительного приговора, в противном случае роль последнего как устанавливающего основания для уголовной ответственности нивелировалась бы. Однако нельзя упускать из виду, что лицо, деяние которого может получить правовую оценку как уголовный проступок, в любом случае попадает в поле криминалистического учета, причем без отметки, что им был совершен «безобидный» уголовный проступок. А это далеко не благоприятное обстоятельство для предпринимателя, поскольку сведения о нем остаются в базе информационных центров региональных структур МВД России, и значит, он будет находиться в сфере внимания правоохранительных органов.

Полагаем, что эта проблема может быть разрешена следующим образом. Прежде всего должен быть уточнен процессуальный статус лица, в отношении которого прекращено уголовное дело (уголовное преследование) с оценкой вмененного ему деяния как уголовного проступка. С этой целью логично положения ч. 1 проектируемой ст. 446.2 УПК РФ изложить в редакции, уточняющей статус такого лица, а именно: «Уголовное дело или уголовное преследование по основаниям, указанным в статье 76<sup>2</sup> Уголовного кодекса Российской Федерации, прекращается судом с назначением *лицу, совершившему*

уголовный проступок, иной меры уголовно-правового характера, предусмотренной главой 15<sup>2</sup> Уголовного кодекса Российской Федерации».

Понятие «лицо, совершившее уголовный проступок» стилистически соответствует терминологии авторов законопроекта, которые для досудебного производства обозначили статус таких лиц, применив формулировку «подозреваемые и обвиняемые в совершении уголовного проступка» (проектируемая ч. 1 ст. 25.1 УПК РФ). Этим, думается, подчеркивается применение смягченной альтернативы уголовному преследованию за преступление. Тем не менее деяния, образующие уголовный проступок, неизбежно составляют предмет обвинения, на что, собственно, и указывает формулировка статуса лиц, приведенная в проектируемой ч. 1 ст. 25.1 УПК РФ. Иначе говоря, даже в случае использования смягченной альтернативы уголовному преследованию обвинительный тезис лежит в основаниях появления процессуальных фигур подозреваемого и обвиняемого.

По анализируемому законопроекту, вменение уголовного проступка само по себе не влечет автоматического прекращения уголовного дела (уголовного преследования). Для этого в некоторых случаях (например, при применении ч. 1, 3 и 5 ст. 171 УК РФ) необходимо возмещение ущерба, причиненного деянием лица, подозреваемого и обвиняемого в уголовном проступке, а также его согласие на прекращение уголовного преследования (проектируемые ч. 2 ст. 76.2 УК РФ, ч. 2 ст. 446.2 УПК РФ).

Как видим, порядок прекращения уголовного дела (уголовного преследования) гибкий: все зависит от посткриминального поведения подозреваемого или обвиняемого, действия которого могут получить правовую оценку в качестве уголовного проступка. Новшество же заключается в том, что в проекте не указывается, что следователь и дознаватель *вправе* поставить вопрос о прекращении, если найдут основания, предусмотренные проектируемой ст. 76.2 УК РФ. Поэтому выходит, что следователь и дознаватель *обязаны* поставить данный вопрос, поскольку своей властью разрешить его не уполномочены: прекращение уголовного дела (уголовного преследования) в рассматриваемом случае возможно только судом. Однако простор для дискреции в досудебном производстве все же остается. Она проявляется на уровне получения следователем и (или) дознавателем согласия на прекращение уголовного дела (уголовного преследования) от руководителя следственного органа и (или) прокурора соответственно. В итоге прорисовывается картина правового регулирования, сочетающая гарантии личного и публичного интересов субъектов, участвующих в процедуре прекращения уголовного дела (уголовного

---

преследования) по преступлению, которое может быть оценено как уголовный проступок.

Такой порядок, полагаем, надо рассматривать как *правоприменительный способ декриминализации*. Однако если этот порядок в том или ином случае будет реализован, то одно из его последствий в виде признака отсутствия судимости «промаркирует» декриминализацию, т.е. покажет, что она случилась.

Полагаем, что обозначенный нами правоприменительный способ декриминализации нелишне подкрепить *инструментом статистической декриминализации*. Для этого следует в статистической базе информационных центров отражать в полном объеме формулировку постановления (определения) суда о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) в отношении конкретного лица. Иными словами, использовать обозначение его последнего процессуального статуса, а именно как *лица, совершившего уголовный проступок и освобожденного от уголовной ответственности с применением иной меры уголовно-правового характера*.

При рассмотрении проектируемой процедуры прекращения уголовного дела (уголовного преследования) по правилам, обусловленным вменением лицу уголовного проступка, нельзя не обратить внимание на отводимую в ней роль для прокурора. Так, ничто не указывает на надзор прокурора на досудебном этапе производства по уголовному проступку. Конечно, можно допустить, что средства прокурорского надзора в этом случае остаются прежними, поскольку проектируемая ст. 446.1 УПК РФ указывает на применение правил кодекса с особенностями, предусмотренными гл. 51.1 УПК РФ в редакции ст. 446.1–446.5, предлагаемой законопроектом. В то же время для судебного заседания отсутствие прокурора не является препятствием для рассмотрения ходатайства следователя или дознавателя о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), если причины такого отсутствия неуважительные. В таком подходе видится направленность на упрощение процессуальной формы, что, на наш взгляд, в целом не лишено рациональности. Однако если дальше нормативно продвигать идею упрощения, то представляется, что следует «разгрузить» прокурора от функции надзора за дознавателями, учитывая правовую и фактическую несложность дел об уголовных проступках. В этой связи в проектируемой ст. 426.2 УПК РФ было бы уместно предусмотреть, чтобы ходатайство дознавателя о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) согласовывалось не с прокурором, а с начальником органа дознания (начальником криминальной полиции органа внутренних дел или его

---

---

заместителем). Во-первых, это высвободило бы время прокурору для усиления надзора за следствием и дознанием по делам с фактической и правовой сложностью, а во-вторых, соответствовало бы нормам ст. 40.2 УПК РФ, предоставляющей немалые процессуальные права начальнику органа дознания, в том числе право возвращать уголовное дело дознавателю о производстве дополнительного дознания.

### **Список литературы:**

1. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка : законопроект № 1112019-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1112019-7> (дата обращения: 15.04.2021).

2. Пояснительная записка к Законопроекту № 1112019-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1112019-7> (дата обращения: 15.04.2021).

3. Артюшина, О.В. Уголовный проступок в контексте экономики уголовной репрессии / О.В. Артюшина // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2018. – № 3. – С. 83–88.

---

**А. Р. Минович,**  
аспирант Института магистратуры  
Саратовской государственной  
юридической академии

**A. R. Mirovich,**  
Postgraduate of the Institute  
of Magistracy of the Saratov State  
Law Academy  
dr.mirovich2015@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-142-146

## **КЛАССИФИКАЦИЯ ДЕЯНИЙ, ПРИКОСНОВЕННЫХ К ПРЕСТУПЛЕНИЮ**

**Аннотация:** актуальность статьи объясняется тем, что деяния, прикосновенные к преступлениям, создают условия для других преступлений, а также затрудняют расследование. Цель исследования заключается в классификации деяний, прикосновенных к преступлению.

В работе были использованы такие методы, как анализ и синтез. Прикосновенность к преступлению – это заранее не обещанные общественно опасные действия и бездействие, препятствующие пресечению и раскрытию преступлений, не являющиеся соучастием и не имеющие причинно-следственной связи с другим преступным деянием, которое является причиной общественно опасных последствий. Предложено классифицировать прикосновенные деяния по моменту их совершения относительно основного преступления, а именно на допреступные и постпреступные, т.к. они имеют разный характер связи с основным преступлением и посягают на разные сферы общественных отношений, а также внести изменения в Уголовный кодекс РФ с учетом характера связи.

**Ключевые слова:** допреступная прикосновенность, постпреступная прикосновенность, укрывательство преступлений, несообщение о преступлении, попустительство преступлению, легализация доходов, полученных преступным путем, халатность.

### **Classification of acts related to a crime**

**Abstract:** the relevance of the chosen topic is explained by the fact that acts related to crimes create conditions for other crimes, and also complicate the investigation. The purpose of the study is to classify the acts related to the crime.

When writing the article, methods such as analysis and synthesis were used. Involvement in a crime is socially dangerous actions and inaction that prevent the suppression and disclosure of crimes, that are not complicity, and that do not have a causal connection with the main crime. It is proposed to classify the touching acts by the moment they were committed in relation to the main crime, namely: pre-criminal and post-criminal, since they have a different nature of connection with the main crime and encroach on different spheres of public relations. It is proposed to classify the touching acts by the moment they were committed in relation to the main crime, namely: pre-criminal and post-criminal, since they have a different nature of connection with the main crime and encroach on different spheres of public relations, and also to amend the criminal code taking into account the nature of the connection.

**Keywords:** pre-criminal relation to a crime, post-criminal relation to a crime, concealment of a crime, failure to report a crime, connivance to a crime, legalization of proceeds of crime, negligence.

В теории уголовного права отсутствуют единое понимание прикосновенности к преступлению и классификация деяний, прикосновенных к преступлению.

А. Д. Макаров считает, что прикосновенность к преступлению – это «посягающее на общественную безопасность и предусмотренное уголовным законом виновно совершенное общественно опасное деяние (действие или бездействие), связанное с готовящимся, совершаемым или совершенным преступлением, но прямо не содействующее его подготовке и совершению, а следовательно, не находящееся в причинной связи с преступным результатом» [1, с. 8].

По-иному определяет прикосновенность к преступлению Е. О. Волотова. По ее мнению, это «виновно совершенное общественно опасное деяние, связанное с другим готовящимся, совершающимся или совершенным преступлением, не являющееся непосредственным участием или соучастием в основном преступлении, но создавшее условия для его совершения или способствовавшее его сокрытию и заранее не обещанное лицам, совершающим основное преступление» [2, с. 10].

Общим в указанных определениях является указание на связь прикосновенного деяния с другим преступлением, нетождественность его соучастию, а также на характер связи между прикосновенным деянием и основным преступлением. Поэтому мы будем понимать прикосновенность как заранее не обещанные общественно опасные действия и бездействие, препятствующие пресечению и раскрытию преступлений, не являющиеся соучастием и не имеющие причинно-следственной связи с другим преступным деянием.

К видам прикосновенности к преступлению можно отнести такие деяния, как заранее не обещанное укрывательство, предусмотренное ст. 316 УК РФ, попустительство [3], легализация (отмывание) доходов и имущества, заведомо полученного преступным путем (ст. 174 УК РФ), приобретение, а также заранее не обещанное приобретение или сбыт имущества, заведомо полученного преступными методами (ст. 175 УК РФ) [4].

Халатность, предусмотренная ст. 293 УК РФ, является одной из разновидностей попустительства преступлению [5]. Если сотрудник правоохранительных органов не пресекает преступление, то его действия образуют попустительство в форме халатности. Кроме того, к разновидностям попустительства преступлениям следует отнести деяния, предусмотренные ст. 285, 340–344 УК РФ.

В теории уголовного права на данный момент отсутствует классификация прикосновенных деяний относительно момента совершения



---

предикатного преступления. Мы предлагаем их деление на постпреступные и допреступные. Их важнейшее отличие состоит в том, что допреступное деяние, прикосновенное к другому преступлению, имеет обуславливающую связь с предикатным преступлением, а постпреступное не имеет ни причинно-следственной, ни обуславливающей связи с основным преступлением и связано с предикатным преступлением таким образом, что способствует сокрытию основного преступления.

К постпреступной прикосновенности относятся такие противоправные деяния, как легализация имущества, заведомо полученного преступным путем (ст. 174 УК РФ), приобретение и сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем (ст. 175 УК РФ), и укрывательство преступлений (ст. 316 УК РФ).

Такие прикосновенные к другому преступлению деяния, как несообщение о преступлении (ст. 205.6 УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), халатность (ст. 293 УК РФ), а также деяния, запрещенные ст. 340–344 УК РФ, могут быть как допреступными, так и постпреступными.

Для уточнения приведенной классификации необходимо рассмотреть объективную сторону состава такого вида прикосновенности, как попустительство. К. Д. Яшкина полагает, что с объективной стороны оно представляет собой бездействие лица, обязанного пресечь преступление. Попустительство может быть совершено только тогда, когда основное преступление не окончено. Бездействие, как отмечает этот исследователь, при попустительстве может быть как чистым, так и смешанным. Чистое бездействие – это полностью пассивное поведение. К смешанному бездействию необходимо относить деяния, запрещенные уголовным законом, выражающиеся в том, что лицо, на которое возложены обязанности, выполняет их ненадлежащим образом [6]. Такое прикосновенное к другому преступлению деяние, как несообщение о готовящемся преступлении, также является бездействием. Злоупотребление должностными полномочиями, запрещенное ст. 285 УК РФ, может выражаться как в действии, так и в преднамеренном бездействии. Злоупотребление должностными полномочиями, выражающееся в невыполнении обязанности по пресечению преступления, есть преднамеренное бездействие.

Выдающийся философ XIX в. Ф. Энгельс полагал, что бездействие не может служить причиной какого-либо явления [7, с. 570]. По мнению В. В. Радова, бездействие выступает условием наступления общественно опасных последствий и имеет с ними обуславливающую связь. [8]. Допреступная прикосновенность к преступлению имеет

---

---

обуславливающую связь с предикатным преступлением, постпреступная разновидность прикосновенности не имеет ни причинной, ни обуславливающей связи с основным преступлением, т.к. деяние, ее образующее, совершается после события основного преступления и связано с ним таким образом, что способствует его сокрытию от правоохранительных органов и затруднению расследования.

Прикосновенность к преступлению в форме бездействия имеет обуславливающую связь с предикатным преступлением, однако судебная практика признает наличие причинной связи между прикосновенностью в форме бездействия и наступившими общественно опасными последствиями. Так, участковому уполномоченному полиции П. поступило сообщение, что из одной квартиры доносятся крики человека, подвергающегося физическому насилию. Участковый не предпринял необходимых мер для пресечения данного преступления, сославшись на обеденный перерыв. Бездействие недобросовестного правоохранителя способствовало совершению убийства. Деяние было квалифицировано по ст. 293 УК РФ [9]. Противозаконное бездействие в рассмотренном случае послужило условием для совершения другого преступления.

Такая квалификация, на наш взгляд, противоречит доктринальному пониманию причинности. Фактически при доприступной прикосновенности, выраженной бездействием, как в приведенном примере, деяние попустительствующего лица состоит не в причинной, а лишь в условной связи с последствиями деяния, совершенного другим лицом. Между тем в ст. 293 УК РФ подразумевается наличие именно причинной связи между деянием и наступившими последствиями. Учитывая указанное противоречие, мы предлагаем изменить диспозицию ст. 293 УК РФ, заменив слова «если это повлекло причинение крупного ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства» на «если это создало условия для наступления общественно опасных последствий в виде крупного ущерба или существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства».

Различный характер связи между прикосновенностью и основным преступлением необходимо закрепить в доктрине уголовного права путем классификации прикосновенных деяний на доприступные и постпреступные, а также следует внести изменения, отражающие характер этой связи, и в нормы УК РФ. Например, в ст. 340–344 УК РФ необходимо исключить указание на причинную связь между без-

---

действием и общественно опасными последствиями, т.к. бездействие может являться условием, но не причиной. В ст. 293, 340–344 УК РФ должно быть указано, что субъект преступления несет ответственность лишь за создание условий для наступления общественно опасных последствий.

### Список литературы:

1. Макаров, А.Д. Уголовная ответственность за прикосновенность к преступлению : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Д. Макаров. – М., 2004. – 28 с.

2. Волотова, Е.О. Прикосновенность к преступлению: понятие, виды, ответственность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.О. Волотова. – М., 2011. – 29 с.

3. Трифонов, В.Г. Уголовно-правовая характеристика лиц, совершающих прикосновенные деяния / В.Г. Трифонов // Уголовное законодательство: вчера, сегодня, завтра. – 2017. – № 5. – С. 184–189.

4. Мурин, Д.А. Виды прикосновенности к преступлениям против собственности / Д.А. Мурин // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2018. – № 4. – С. 35–38.

5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954; 2021. – № 15, ст. 2426.

6. Яшкина, К.Д. К вопросу о моральных проблемах, связанных с попустительством как формой прикосновенности к преступлению / К.Д. Яшкина // Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. – 2016. – № 35. – С. 142–149.

7. Маркс, К. Диалектика природы / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Госполитиздат, 1963. – 828 с.

8. Радов, В.В. Конфигурация причинной связи при бездействии обязанного лица / В.В. Радов // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. – 2020. – № 3. – С. 278–286.

9. Архив Ленинского районного суда г. Саратова за 2013 г. Дело № 1-233/2013.

---

**А.П. Анисимов,**  
профессор кафедры гражданского  
и международного частного права  
Волгоградского государственного  
университета, доктор юридических  
наук, профессор

**A.P. Anisimov,**  
Professor of the Department  
of Civil and International Private Law  
Volgograd State University,  
Doctor of Law, Professor,  
anisimovap@mail.ru

**Е.В. Смирнская,**  
доцент кафедры гражданского  
и международного частного права  
Волгоградского государственного  
университета, кандидат  
юридических наук, доцент

**E.V. Smirenskaya,**  
Associate Professor of the Department  
of Civil and International Private Law  
Volgograd State University,  
Candidate of Law, Associate Professor  
smirenskayaelena@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-147-155

## ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ФУНКЦИЙ СЕМЕЙНОГО ПРАВА: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

**Аннотация:** в статье отмечается, что категория «функции права» получила глубокую проработку в общей теории права и государства, однако в рамках отраслевых наук (включая семейное право) ей до сих пор уделялось недостаточно внимания. Настоящая статья представляет собой попытку восполнить данный пробел. Авторы исследуют и предлагают авторское определение категории «функции семейного права», формулируют классификацию функций семейного права, анализируют основные характеристики регулятивной и охранительной функций, а также их многочисленных подфункций (компенсационная, восстановительная, превентивная, карательная и т.д.). Отдельное внимание в статье уделено рассмотрению обще-социальных функций семейного права (воспитательная, стимулирующая, информационная). Аргументируется вывод о том, что воспитательная функция семейного права занимает особое место в системе функций, поскольку именно на нее делается акцент в государственной семейной политике.

**Ключевые слова:** функция, восстановление, компенсация, воспитание, наказание.

### The concept and classification of the functions of family law: questions of theory

**Abstract:** the article notes that the category of “functions of law” has received a deep study in the general theory of law and the state, but in the framework of various sciences (including family law), it has not yet received enough attention. This article is an attempt to fill this gap. The authors explore and propose the author’s definition of the category “functions of family law”, formulate a classification of the functions of family law, analyze the main characteristics of the regulatory and protective functions, as well as their numerous subfunctions (compensation, restorative, preventive, punitive, etc.). Special attention is paid to the consideration of the general social functions of family law (educational, stimulating, informational). It is argued that the educational function of family law occupies a special place in the system of functions, since it is the focus of the state family policy.

**Keywords:** function, restoration, compensation, education, punishment.

---

Возникновение института семьи на определенном этапе развития государства и общества повлекло за собой его правовое регулирование, которое отличалось в разных странах (и в разные исторические эпохи) в зависимости от того, какие цели и задачи в сфере семейной политики преследовали соответствующие органы государственной власти. Исходя из этого, в разных государствах отличалось содержание регулятивных и охранительных норм, меры поддержки семей, семейно-правовые санкции, перечень семейных правонарушений и т.д. Определенные отличия имели и функции семейного права, отображавшие официально признаваемые функции семьи. В современной России под функциями семьи понимается рождение, воспитание, содержание и социализация детей, участие семьи в экономической жизни страны, сохранение физического, психологического и эмоционального здоровья ее членов, духовное развитие членов семьи и всего общества, сохранение и укрепление традиционных семейных ценностей [1].

Функции права – это направления правового воздействия, выражающие роль права в организации (упорядочении) общественных отношений [2, с. 134], а их классификация предполагает выделение собственно юридических и социальных (экономических, политических, идеологических) функций [3, с. 26–30].

При характеристике функций права многие ученые обоснованно делают акцент на двух аспектах: социальном назначении права (основанном на потребностях общественного развития) и вытекающих из него направлениях правового воздействия на предмет права [4, с. 27]. По мнению А.Н. Левушкина, «под функциями семейного права следует понимать основные направления его воздействия на отношения, вытекающие из брака и принадлежности к семье, в которых раскрывается его сущность и достигаются цели, ради которых оно существует» [5, с. 20]. С таким подходом следует согласиться. Являясь самостоятельной отраслью системы права, семейное право действительно имеет собственный перечень функций, но в силу межотраслевой природы семейных отношений в их реализации участвуют нормы не только одного семейного права. На наш взгляд, функции семейного права – это основные направления воздействия норм семейного, гражданского и ряда иных отраслей права на сферу семейных отношений (отношений между супругами, отношений родителей и детей и т.п.), обусловленные целями и социальным предназначением права, реализуемые системно, наряду с использованием других социальных регуляторов (например, морали).

---

Непосредственно сами семейно-правовые функции традиционно подразделяются на регулятивные и охранительные. В рамках регулятивной функции «семейное право устанавливает общеобязательные нормы поведения, как первый и основной регулятор семейных отношений, а субъекты права, облекая их в форму правоотношений, реализуют свои субъективные права и обязанности (в том числе посредством правоприменительной деятельности)» [6, с. 31]. Проявлением регулятивной функции в семейном праве является вступление граждан в брак и его расторжение; регламентация режима имущества супругов, в том числе посредством заключения брачного договора; усыновление ребенка; добровольное признание отцовства и т.д. При этом следует различать регулятивную статическую и динамическую функции. Регулятивная статическая функция не требует совершения активных действий, и, более того, часто включает в себя ограничения (запреты) на определенное поведение (например, муж не может в период беременности жены и в течение одного года после рождения ребенка расторгнуть брак). В свою очередь, регулятивная динамическая функция предполагает совершение активных действий (например, подача заявления в ЗАГС о расторжении брака). Отдельно следует заметить, что регулятивная функция обеспечивается как императивными (регистрация брака только в органах ЗАГС), так и диспозитивными нормами (возможность супругов заключить соглашение об уплате алиментов). Поскольку Россия является федеративным государством, в осуществлении регулятивной функции семейного права важное значение имеют акты органов государственной власти субъектов РФ. Именно они делегируют полномочия в сфере опеки и попечительства органам местного самоуправления; определяют орган власти субъекта РФ, который будет осуществлять функции регионального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей; законами субъектов РФ может быть снижен брачный возраст и установлены особенности функционирования патронатных семей в регионе; законом субъекта РФ могут быть возложены полномочия по выдаче свидетельств о рождении и смерти на многофункциональные центры в регионе и т.д. [7].

В свою очередь, охранительная функция права – «это обусловленное социальным назначением направление правового воздействия, нацеленное на охрану общезначимых, наиболее важных экономических, политических, национальных и иных общественных отношений, их неприкосновенность и сообразно этому – на вытеснение отношений, чуждых данному обществу» [8, с. 277]. Соответственно, содержанием охранительной функции семейного права охватывается

---

«защита и восстановление нарушенного права субъекта семейных правоотношений, а также предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений в отношении несовершеннолетних и совершеннолетних нетрудоспособных лиц» [4, с. 33]. Указанные определения отражают главное назначение охранительной функции семейного права – защиту интересов семьи и ее отдельных членов, причем как от внешнего воздействия (произвольного вмешательства со стороны государства, юридических и физических лиц), так и от домашнего насилия и иных противоправных проявлений со стороны отдельных членов семьи.

В составе охранительной функции можно выделить четыре подфункции: компенсационную, восстановительную, превентивную и карательную.

1) компенсационная подфункция семейного права нацелена на восстановление нарушенной справедливости и выплаты возмещения (компенсации) субъекту семейного правоотношения в случае совершения в отношении него противоправного деяния. Проявления данной подфункции в СК РФ [9] встречаются в разных статьях. Так, возмещению убытков и вреда посвящены ст. 45 и 153.2; в свою очередь, компенсация морального вреда упоминается в ст. 30 СК РФ. При этом заметим, что, во-первых, в реализации данной подфункции основную роль играют нормы гражданского права; во-вторых, следует различать термины «возмещение» и «компенсация» причиненного вреда (последний используется только применительно к моральному вреду); в-третьих, недопустимо отождествлять компенсационную и восстановительную подфункции права. Первая направлена на компенсацию ущемленных имущественных или неимущественных благ, восстановить которые, как правило, уже невозможно; вторая подфункция предполагает возможность возвращения лица в исходное положение [10, с. 83].

2) восстановительная подфункция семейного права является частным случаем действия принципа обеспечения восстановления нарушенных прав, установленного в ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации [11]. Основная цель данной подфункции – возвращение в исходное состояние субъектов семейных правоотношений, восстановление того положения, что существовало до нарушения их прав. Однако в семейном праве данная подфункция имеет определенную специфику, связанную с тем, что восстановление права может производиться и в случае, когда нарушения права не было. Так, в случае явки супруга, объявленного умершим, брак может быть восстановлен по совместному заявлению супругов (ст. 26 СК РФ); родители могут

---

---

быть восстановлены в родительских правах, если они изменили поведение, образ жизни или отношение к воспитанию ребенка (ст. 72 СК РФ); при отмене усыновления могут быть восстановлены права и обязанности ребенка и его родителей (ст. 143 СК РФ).

3) превентивная (профилактическая) подфункция семейного права направлена на предотвращение семейных правонарушений. Ее реализацией занимаются органы опеки и попечительства (посредством участия в процедурах ограничения и лишения родительских прав), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (создаются губернаторами субъектов РФ, в их состав могут входить представители органов образования, уполномоченный по правам ребенка, представители полиции), другие заинтересованные органы власти, граждане и общественные организации. В зарубежных странах большое значение в рамках данной подфункции придается ювенальной юстиции, не получившей в России развития. В качестве проявлений превентивной подфункции можно также рассматривать закрепленное в ст. 22 СК РФ требование о том, что суд может дать супругам три месяца для примирения и отказа от расторжения брака.

4) под карательной подфункцией понимается «основанное на законах и иных правовых актах относительно обособленное направление однородного, позитивного, структурно-организованного и принудительного воздействия права на сознание, волю и поведение правонарушителей, которое в рамках регулятивных и охранительных правоотношений нацелено на восстановление социальной справедливости в виде воздаяния за содеянное и применение к ним судами, правоохранительными и другими компетентными органами конкретных мер наказания» [12, с. 7–8]. Это наказание может быть реализовано в рамках уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности. В качестве примера таких норм можно привести ст. 5.36 КоАП РФ [13] «Нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей» или ст. 154 УК РФ «Незаконное усыновление (удочерение)». Итак, карательная подфункция действует в рамках института семейно-правовой ответственности. Ее специфика в том, что главной целью санкций в семейном праве является «не кара как таковая, а восстановление нормальной жизнедеятельности семьи, защита прав пострадавшего участника семейных правоотношений» [14, с. 126]. С этим выводом в целом следует согласиться, хотя, наряду с целью защиты прав ребенка такая санкция, как лишение родительских прав, все же преследует и цель наказания родителя (например,



---

за жестокое обращение с ребенком), а также служит средством профилактики семейных правонарушений.

Наряду с собственно юридическими, функции семейного права включают в себя и ряд общесоциальных функций, частично отраженных в нормах СК РФ.

1) воспитательная функция семейного права в настоящее время лишена прежних советских политико-идеологических аспектов, хотя сама по себе она никуда не исчезла. Несмотря на отсутствие государственной идеологии, в нормах семейного права по-прежнему отражается модель поведения граждан, одобряемая государством и обществом (например, вступление в официальный брак, а не сожительство в фактическом браке), а также неблагоприятные правовые последствия для ее нарушителей. Под воспитательной функцией семейного права в правовой науке предлагается понимать «обусловленное социальным назначением направление правового воздействия на семейные отношения, выражающееся в правовом воспитании посредством формирования правосознания и правовой культуры в духе уважения семейно-правовых норм, нетерпимости к их нарушениям» [15, с. 30]. Соответственно, в реализации воспитательной функции семейного права участвуют родители (усыновители, опекуны), детский сад, школа, средние специальные и высшие учебные заведения, органы опеки и попечительства, органы внутренних дел, общественные организации и т.д. При этом основная функция по воспитанию детей ложится на родителей ребенка, и именно этим обусловлено включение в ст. 1 СК РФ принципа приоритета семейного воспитания детей, реализация которого осуществляется (в случае утраты родительского попечения) посредством выбора органом опеки одной из предусмотренных СК РФ форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Самой приоритетной из них является усыновление (удочерение) ребенка, затем идут опека (попечительство) и приемная (патронатная) семьи. Наименее перспективным (в том числе с точки зрения эффективности реализации воспитательной функции семейного права) является устройство ребенка в специализированные государственные учреждения (образовательные, медицинские, социальные).

2) наряду с правовыми мерами, для достижения целей государственной семейной политики необходима реализация различных экономических стимулов поддержки семьи. Такие меры уже разработаны и активно используются на практике, что позволяет сделать вывод о весьма широком распространении стимулирующей функции в семейном праве. Ее типичным примером является Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной

---

---

поддержки семей, имеющих детей» (в ред. от 22.12.2020) [16], которым предусмотрены финансовые стимулы рождения детей – материнский (семейный) капитал, который в силу ст. 3 данного Закона могут получать и мужчины. Аналогичные меры принимаются и на уровне субъектов РФ [17]. Дополнительным стимулом является и право граждан, имеющих трех и более детей, на бесплатное предоставление земельного участка для индивидуального жилищного строительства.

3) информационная функция семейного права тесно связана с воспитательной и очень часто является важнейшей гарантией ее реализации. Основная задача данной функции (в том числе в семейном праве) – осуществление информирования родителей, родственников, органов публичной власти, общественности о реализации прав ребенка, защите интересов семьи в целом или отдельных ее членов, реализации мер государственной поддержки семьи и т.д. Типичным проявлением данной функции является право родителя, проживающего отдельно от ребенка, на получение информации о своем ребенке из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций социального обслуживания и аналогичных организаций (ст. 66 СК РФ); обязанность органа опеки передать информацию о ребенке, утратившем родителей, в государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей (ст. 122 СК РФ) и т.д. Последняя мера является одним из условий реализации права ребенка жить и воспитываться в семье, поскольку в государственном банке данных аккумулируются сведения о детях, оставшихся без попечения родителей, потенциальных опекунах или усыновителях, а также о лицах, совершивших семейные правонарушения, что повлекло для них прекращение опеки или отмену усыновления. При этом, кроме органа опеки, в реализации информационной функции могут участвовать средства массовой информации (радио, телевидение, периодическая печать), а также специальные средства информации, к которым относятся сайты органов публичной власти, специальные государственные доклады [18] и отчеты и т.д. Собственно говоря, информационную функцию выполняют и все семейно-правовые акты, доводя до сведения неопределенного круга лиц информацию о мерах государственной поддержки семей, семейно-правовой ответственности и т.д.

Организационной гарантией реализации семейных функций является наличие специально уполномоченных органов власти, участвующих в их осуществлении (органы опеки, органы ЗАГС, полиция, федеральные и региональные органы исполнительной власти, в том числе как операторы государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей) и т.д. В качестве отдельных

разновидностей организационных гарантий можно рассматривать обязательность посещения специальных курсов для усыновителей или опекунов, которые организуют органы исполнительной власти субъектов РФ; принятие мер по охране здоровья родителей и детей; регламентация особого режима труда и отдыха для родителей и детей; содействие семьям в приобретении жилья (например, посредством «льготной» ипотеки); развитие системы семейной медиации; принятие мер по решению демографических проблем России и ряд других.

Таким образом, под функциями семейного права мы предлагаем понимать основные направления воздействия норм семейного, гражданского и ряда иных отраслей права на сферу семейных отношений, обусловленные целями и социальным предназначением права, реализуемые системно, наряду с использованием других социальных регуляторов. Система функций (равно как и норм или принципов) семейного права не является закостеневшей и претерпевает определенные трансформации, обусловленные дальнейшим развитием государства и общества. Как и в рамках других отраслей права, в семейном праве можно различать юридические и общесоциальные функции права. К числу первых относятся регулятивная и охранительная функции, включающие в себя ряд подфункций, а к числу общесоциальных – воспитательная, информационная и стимулирующая функции. Особое место среди них занимает воспитательная функция, что обусловлено тесной взаимосвязью в семейных отношениях права и морали.

### Список литературы:

1. Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2021).
2. Алексеев, С.С. Общая теория права: учебник / С.С. Алексеев. – М. : Проспект, 2009. – 565 с.
3. Радько, Т.Н. Основные функции социалистического права / Т.Н. Радько. – Волгоград, 1970. – 142 с.
4. Матвеев, П.А. Классификация функций семейного права Российской Федерации / П.А. Матвеев // Юридический вестник Кубанского государственного университета. – 2012. – № 1. – С. 26–34.
5. Левушкин, А.Н. Системный подход к определению функций современного права / А.Н. Левушкин // Семейное и жилищное право. – 2013. – № 1. – С. 17–23.
6. Матвеев, П.А. Регулятивная функция семейного права Российской Федерации: соотношение императивного и диспозитивного начал в регулировании семейных отношений / П.А. Матвеев // Юридический вестник Кубанского государственного университета. – 2013. – № 1. – С. 31–36.

---

7. Об актах гражданского состояния: федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.06.2021).

8. Общая теория права. Курс лекций / под ред. В.К. Бабаева. – Нижний Новгород, 1993. – 544 с.

9. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.06.2021).

10. Ершова, Е.В. Применение компенсации морального вреда как выражение компенсационной функции при защите семейных прав / Е.В. Ершова // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Право». – 2016. – № 1. – С. 81–89.

11. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.06.2021).

12. Ширмамедов, А.К. Карательная функция права (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.К. Ширмамедов. – Владимир, 2007. – 22 с.

13. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.06.2021).

14. Бондаренко, Н.Л. Функции гражданского и семейного права и их реализация в законодательстве Российской Федерации и Республики Беларусь / Н.Л. Бондаренко, Т.М. Халецкая // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2020. – Вып. 47. – С. 107–136.

15. Куксин, И.Н. Воспитательная функция семейного права и воспитательная функция семьи: сравнительная характеристика / И.Н. Куксин, П.А. Матвеев // Юридическая наука. – 2012. – № 3. – С. 29–36.

16. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.06.2021).

17. О материнском (семейном) капитале в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 6 декабря 2011 г. № 810-151 (в ред. от 28 февраля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.06.2021).

18. О государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 28 марта 2012 г. № 248 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.06.2021).

**А. А. Волос,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского  
права Саратовской государственной  
юридической академии

**A. A. Volos,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Civil Law, Saratov State Law Academy  
volosalexey@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-156-161

## НАСЛЕДСТВЕННЫЙ ДОГОВОР В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ\*

**Аннотация:** актуальность статьи заключается в том, что в настоящий период в России продолжается процесс совершенствования наследственного законодательства. Среди нововведений – наследственный договор. Параллельно с этим происходит цифровизация общества, которая поставила ряд вызовов перед наследственным правом. Цель данной статьи: формирование теоретических выводов и практических рекомендаций по поводу конструкции наследственного договора и его роли в связи с цифровизацией. Автор делает вывод, что наследственный договор может быть эффективен и должен быть использован сторонами в тех случаях, когда признанные практикой конструкции не позволяют сторонам достичь тех целей, которые они преследуют, в частности при регулировании отношений по поводу цифровых прав и криптовалюты.

**Ключевые слова:** цифровое право, наследственный договор, завещание, наследственное право.

### Inheritance contract in the digital age

**Abstract:** the relevance of the article is connected with the fact that the improving of the law of inheritance continues in Russia at the present time. Inheritance contract is one of the innovations. At the same time, the digitalization of society is taking place. So, there are several challenges to inheritance law due to it. The purpose of this article: to form theoretical conclusions and practical recommendations on the design of the inheritance contract and its role in connection with digitalization. The author concludes that the inheritance contract can be effective and should be used by the parties in cases where the structures recognized by practice do not allow the parties to achieve the goals they pursue, in particular when regulating relations regarding digital rights and cryptocurrency.

**Keywords:** digital law, inheritance contract, will, inheritance law.

Наследственное право России переживает сейчас уникальный период своего развития. С одной стороны, продолжается процесс совершенствования законодательства в данной сфере, связанный с включением в Гражданский кодекс РФ (далее – ГК РФ) и осознанием практической роли новых институтов (совместное завещание

\* Исследование проведено при финансовой поддержке гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук в рамках научного проекта МК-165.2021.2 на тему «Цифровые челленджи современного наследственного права».

---

супругов, наследственный договор, наследственный фонд). С другой стороны, гражданское право столкнулось с вызовами цифровизации общества. Появляются отношения, требующие регулирования. Наследственное право, даже будучи едва ли не самой консервативной подотраслью частного права, не может не учитывать указанные тенденции. Праву России и иных стран приходится находить решения возникающих проблем, например при наследовании криптовалюты или решении судьбы аккаунта в социальной сети после смерти его владельца. Вновь возникающие правовые институты, в частности наследственный договор, в той или иной степени также ощущают на себе влияние цифровизации. Вопрос в том, насколько эффективны в этой связи действующее регулирование и практика применения законодательства.

Согласно действующему ГК РФ, под наследственным договором понимается договор, условия которого определяют круг наследников и порядок перехода прав на имущество наследодателя после его смерти к пережившим наследодателя сторонам договора или к пережившим третьим лицам, которые могут призываться к наследованию (ст. 1140.1 ГК РФ). Анализ определения и правовых норм позволяет понять основную цель введения конструкции наследственного договора в право России: предоставить наследодателю и потенциальным наследникам возможность формально закрепить в договоре определенные права и обязанности по отношению друг к другу. Очевидно, что основными взаимоотношениями здесь будут действия потенциального наследника в пользу наследодателя в обмен на гарантии получения наследства в будущем.

Следует согласиться, что такой договор удобен для установления прижизненного содержания пожилых наследодателей, поскольку, в отличие от завещания, приобретает силу с момента его подписания [1, с. 111]. Добавим, что более удобным для пожилых наследодателей наследственный договор является и по сравнению с договором пожизненного содержания с иждивением, по которому право собственности на недвижимое имущество не сохраняется за получателем ренты. По наследственному договору право собственности (и, что особенно важно, правомочие распоряжения) в полном объеме остается за наследодателем.

Новизна рассматриваемой конструкции для российского права в совокупности с небольшим количеством норм в действующей редакции ГК РФ привела к серьезным теоретическим и практическим сложностям. Например, есть проблема установления соотношения наследственного договора со смежными категориями. Среди них

---

в первую очередь договор и завещание. Так, к сожалению, «в ГК РФ не содержится норм, устанавливающих соотношение юридической силы завещания и наследственного договора» [2, с. 34]. Имеются существенные проблемы, связанные с субъектным составом, содержанием наследственного договора, последствиями его нарушения.

Специалисты в области наследственного права, проанализировав конструкцию наследственного договора по праву России, пришли к неутешительному выводу, что «степень связанности наследодателя настолько слаба... а степень риска второй стороны настолько велика, что, по сути, перед нами завещание с оговоркой о возмещении убытков на случай отмены» [3, с. 606–607]. Получается, насколько максимально выгоден наследственный договор для наследодателя, настолько же максимально несет риски другая сторона.

Парадоксально, но законодательство обычно, наоборот, критикуется по причине недостаточной защищенности слабых участников оборота, особенно тех, кто, являясь дееспособным, в силу возраста или состояния здоровья находится в «зоне риска попадания под заблуждение». Есть позиция, что этот «аспект недостаточно учитывается нашим законодателем в ситуациях, когда мошенники пользуются излишней доверчивостью пожилых людей, не сумевших адаптироваться к условиям рыночной экономики после развала СССР, уговаривая их совершить те или иные сделки» [4, с. 266].

Наследственный договор устанавливает прекрасные условия как раз для пожилых людей. Наследодатель имеет право на отказ от договора, может свободно распоряжаться имуществом, но при этом обязанности по содержанию наследодателя несет другая сторона договора (или даже несколько субъектов). Уникальность наследственного договора по ГК РФ особенно прослеживается при сравнении с аналогичными явлениями других стран. Например, по немецкому праву стороны договора относительно прочно связаны соглашением, т.к. здесь наследственный договор может быть расторгнут только в исключительных случаях [5, с. 19].

Вместе с тем по российскому праву возникает проблема недостаточной защищенности будущего наследника, который, оценив все риски, может и отказаться от заключения договора с наследодателем. Следовательно, имеются основанные на серьезных аргументах сомнения в том, что наследственный договор будет часто применяться на практике. Потенциальный положительный эффект от такого договора для наследодателя нивелируется из-за нежелания заключать его со стороны потенциальных наследников. Признаем, на данный момент, учитывая довольно скудную практику заключения наследственных

---

---

договоров и практически полное отсутствие судебных решений, в которых применялись бы положения ст. 1140.1 ГК РФ, говорить о реальном значении наследственного договора рано.

В научной литературе нередко прослеживается и такая идея: наследственный договор эффективен только для каких-либо частных случаев. Например, это касается ситуации наследования бизнес-активов и иного имущества, используемого в предпринимательской деятельности. Так, российские авторы приводят следующий пример из немецкого права: «Отец заключает со старшим сыном наследственный договор, чтобы он смолоду начал вникать в дела фирмы» [3, с. 604]. Конкретный кейс уже из комментария немецкого законодательства: сын ремесленника-самоучки захочет продолжать отцовское дело только в том случае, если он будет назначен преемником своего отца наследственным договором [6, с. 35].

Не забывая цель и тему настоящего исследования, следует сразу провести аналогию с активами, существующими в цифровой форме. Представим наследственный договор, заключенный с той целью, чтобы наследник начал «вникать» в использование «цифрового» объекта (в широком смысле), например аккаунта социальной сети, зарегистрированного с коммерческой целью. Здесь сразу решается несколько экономико-правовых задач: наследодатель не просто «вводит» потенциального наследника «в курс» дела, но и передает ему необходимые данные (ключи, пароли и др.). При этом наследодатель сможет сменить пароль в случае, если впоследствии примет решение об изменении наследника, но тогда уже возникнет право у стороны наследственного договора требовать возмещения убытков, вызванных необходимостью прохождения специального обучения или несения иных расходов. То есть в любом случае будут иметься экономические и юридические преимущества у всех сторон договора.

Более лаконичная точка зрения применительно к назначению наследственного договора у А.Г. Аникеевой. Она утверждает, что «основная сауса наследственного договора – это предпринимательская цель: передача наследодателем, осуществляющим предпринимательскую деятельность, своего имущества наследникам». Наследодателю «при жизни важно знать, что будет происходить с его бизнесом после смерти, как он будет развиваться, приумножится ли его капитал» [7, с. 24].

Конечно, не только предпринимательская цель может быть актуальной для наследственного договора. Так, выше уже кратко сформулированы эффективные механизмы применения данной конструкции к ситуации наследования цифровых активов и иных объектов,



---

существующих в электронной форме. Однако следует согласиться с основной идеей А. Г. Аникеевой. Де-факто наследственный договор нужен только в частных ситуациях. Для большинства наследственных отношений достаточно эффективными остаются конструкции завещания и договора пожизненного содержания с иждивением.

Теория и правоприменительная практика сейчас в поиске механизмов совершенствования законодательства, т.к. проблем, требующих срочного разрешения, в данной сфере очень много. Однако параллельно с этим деловая практика должна ответить на вопрос, для каких конкретно отношений реально эффективен наследственный договор. В результате должны появиться научно обоснованные рекомендации для граждан и юристов. Среди сфер, где наследственный договор может решать конкретные практические задачи, безусловно, предпринимательская деятельность, в том числе наследование прав, связанных с корпоративными отношениями, а также цифровая сфера.

Говоря о процессе цифровизации общества и тех вызовах, с которыми в связи с этим сталкивается наследственное право, нужно отметить, что главные проблемы связаны с установлением отличительных свойств объектов наследственного правопреемства и доступом наследников к ним. Так, криптовалюта, а также цифровые права всё чаще рассматриваются на практике в качестве объектов имущественных отношений, а следовательно, подлежат включению в наследственную массу. Вместе с тем при наследовании неизбежно возникнет проблема доступа к таким объектам, а также точного определения того, чем конкретно владел наследодатель. Преодолеть указанные проблемы можно при помощи наследственного договора, где стороны имеют возможность определить перечень объектов наследственного правопреемства (в том числе существующих в цифровой форме), а также порядок их передачи. Подобный механизм выгоден и наследодателю, который будет уверен, что его «цифровые объекты» перейдут к наследнику.

Таким образом, эффективность наследственного договора в цифровой сфере может быть выражена в следующем. Во-первых, это определение объектов наследственного правопреемства, происхождение и существование которых может быть известно ограниченному кругу лиц ввиду их цифровой природы (криптовалюта, аккаунт в социальной сети, «продвинутый» аккаунт в игре). В наследственном договоре такие объекты будут не просто перечислены, но и четко описаны (для решения этих задач могут быть приглашены специалисты). Во-вторых, это описание порядка передачи объектов, существующих в «цифровой» форме (например, порядок получения «ключа» доступа к бит-

---

---

коином). Так, наследодатель может поместить «ключ» в банковскую ячейку с возможностью доступа к ней после его смерти.

Из изложенного следует, что наследственный договор – сложная, не апробированная практикой конструкция. Ее использование довольно часто не рационально, и сторонам нередко проще и логичнее выбирать более известные практике конструкции – завещание или пожизненное содержание с иждивением. Однако наследственный договор может быть эффективен и должен быть использован сторонами в тех случаях, когда признанные практикой конструкции не позволяют сторонам достичь тех целей, которые они преследуют. Сказанное относится к ситуациям по наследованию цифровых активов, а также иных объектов, правовой режим которых сложен в силу их особой природы, «привязанной» к цифровизации.

### Список литературы:

1. Лоренц, Д.В. Наследственный договор: подход континентального права / Д.В. Лоренц // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2020. – № 2. – С. 105–129.
2. Демичев, А.А. Соотношение наследственного договора и завещания: дискуссионные проблемы / А.А. Демичев // Наследственное право. – 2020. – № 4. – С. 33–37.
3. Наследственное право: постатейный комментарий к статьям 1110–1185, 1224 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. Е.Ю. Петров. – М. : М-Логос, 2018. – 656 с.
4. Шавеко, Н.А. Очерки по теории справедливости / Н.А. Шавеко. – М. : РУСАЙНС, 2021. – 338 с.
5. Kroiß, L. Vorsorge für den Erbfall durch Testament, Erbvertrag und Schenkung / L. Kroiß. – München. – Bech. – 2019. – 52 s.
6. Erben und Vererben. Informationen und Erläuterungen zum Erbrecht. – Berlin. – Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. – 2020. – 60 s.
7. Аникеева, А.Г. Наследственный договор как способ защиты имущественных и корпоративных прав наследодателя, осуществляющего предпринимательскую деятельность / А.Г. Аникеева // Нотариус. – 2021. – № 4. – С. 23–25.

---

**А. В. Козачёк,**  
генеральный директор  
ООО «Бона Фиде»

**A. V. Kozachek,**  
general manager of LLC “Bona Fide”  
a.kozachyok2013@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-162-172

## **КОМПЕТЕНЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ СТРАХОВОГО ДЕЛА: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

***Аннотация:** в статье уделено внимание вопросам правового регулирования страхования, исследуются функции Банка России в сфере страхования. Отмечено, что эти функции можно рассматривать не только в контексте финансового права, но и с точки зрения административного права.*

*Сфера страхования в России подвержена довольно жесткому государственному регулированию. Влияние государства, особенно на государственное страхование, столь велико, что в регулировании деятельности участников страхового дела участвуют нормы не только финансового, гражданского, но и административного права.*

*Автором сформулированы выводы относительно компетенции Центрального банка РФ в страховой сфере.*

***Ключевые слова:** страхование, обязательное государственное страхование, государственное регулирование страхования, страхование в Российской Федерации.*

## **Competence of the Central Bank of the Russian Federation in the field of compulsory insurance: administrative and legal aspect**

***Abstract:** the article focuses on the issues of legal regulation of insurance, examines the functions of the Bank of Russia in the field of insurance. It is noted that these functions can be considered not only in the context of financial law, but also from the point of view of administrative law.*

*The insurance industry in Russia is subject to rather strict government regulation. The influence of the state, especially on state insurance, is so great that the norms of not only financial, civil, but also administrative law are involved in the regulation of the activities of participants in the insurance business.*

*The author has formulated conclusions regarding the competence of the Central Bank of the Russian Federation in the insurance sector.*

***Keywords:** insurance, compulsory state insurance, state regulation of insurance, insurance in the Russian Federation.*

В Российской Федерации бурный рост рынка страхования и стремительное развитие страхового законодательства пришлись на 1990-е гг. К этому же периоду относится и начало правовых исследований института страхования. В настоящее время

---

наблюдается новый рост интереса к вопросам правового регулирования страхования.

Основополагающими нормативными актами, регулирующими отношения в области страхования, являются Гражданский кодекс РФ [1] и Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» [2].

Глава 48 Гражданского кодекса РФ полностью посвящена страхованию. Несмотря на то, что ни одна ее статья не содержит легального определения понятия страхования, тем не менее нормы этой главы разделяют всё страхование на добровольное и обязательное.

Добровольное страхование подразумевает, что оно осуществляется на основании договоров имущественного или личного страхования, заключаемых гражданином или юридическим лицом (страхователем) со страховой организацией (страховщиком). Оно полностью основано на принципах воли сторон, т.е. в полной мере соответствует духу гражданского права.

Иной принцип положен в основу обязательного страхования. «При обязательном страховании для обеспечения публичного интереса, направленного на компенсацию некоторых видов вреда, людей обязывают приобретать страховую услугу» [3, с. 21]. И осуществляется оно не в силу воли стороны, а в силу воли государства, выраженной в определенном законодательном акте. Значимость обязательного страхования в государстве (и для государства) можно проиллюстрировать количеством федеральных законодательных актов, посвященных его различным видам и аспектам.

Оба вида страхования (добровольное и обязательное) имеют большое значение в контексте защиты имущественных прав граждан и юридических лиц.

Страхование выполняет важную функцию, связанную с функцией государства по обеспечению социальной защиты населения. Это прежде всего касается обязательного государственного страхования.

Специфика правового регулирования страхования заключается в том, что страховое дело и функционирование его субъектов регулируется нормами нескольких отраслей российского права: гражданского, административного, финансового. В российской правовой системе получило признание собственно страховое право.

Хочется подчеркнуть особенную роль норм административного права и административно-правового регулирования страхования в Российской Федерации. С одной стороны, присутствие государства в регулировании страховых правоотношений, в особенности отношений, возникающих в сфере обязательного страхования, обусловлено

---

---

ролью государства в построении национальной экономики и традиционными для России инструментами государственного контроля за сферой экономических отношений. С другой стороны, российская модель административно-правового регулирования деятельности субъектов страхового дела обусловлена необходимостью защиты интересов физических и юридических лиц (получателей страховых услуг), а также защиты самого государства, ведь благодаря институту обязательного страхования существует возможность эффективно и массово покрывать страховые риски за счет создания специальных денежных фондов, не расходуя напрямую государственные средства.

Когда заходит речь о государственном регулировании, чаще всего подразумевается контроль и надзор. К органам государственной власти, уполномоченным в сфере контроля и надзора за деятельностью страховых организаций, относятся государственные органы исполнительной власти (например, Министерство финансов РФ) и правоохранительные органы (например, Прокуратура РФ).

В основном роль государства в сфере страховых отношений заключается в осуществлении надзора за субъектами страхового дела. Однако государственный контроль и государственный надзор в страховой сфере имеют различные формы. Например, в научной литературе прочно устоялся термин «страховой надзор». Некоторые ученые рассматривают его с позиций административного права, фактически понимая под ним один из видов государственного надзора, осуществляемого органами исполнительной власти [4-6].

Достаточно часто страховой надзор рассматривается и с позиций финансового права [7-14]. Специалисты в данной области, аргументируя свою точку зрения тем, что страховые отношения регулируются нормами финансового права, доказывают: административный надзор как таковой не способен учесть характерных особенностей финансовой деятельности государства.

Нельзя не согласиться с тем, что «страховой надзор осуществляется в целях соблюдения субъектами страхового дела требований финансового законодательства Российской Федерации, предупреждения и пресечения нарушений участниками финансовых правоотношений финансового законодательства, обеспечения защиты прав и законных интересов страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, а также эффективного развития страхового дела в государстве» [7].

Отсутствие единства взглядов в этом вопросе порождает ряд проблем теоретического характера, в частности касающихся разграничения административно-правового и финансово-правового регулирования страховой сферы.

---

Можно указать такие элементы страхового надзора, как «1) лицензирование страховой деятельности; 2) контроль за соблюдением страхового законодательства; 3) применение мер принуждения к субъектам страхового дела» [15, с. 268]. На наш взгляд, выделение указанных элементов страхового надзора прямо указывает на его административно-правовую природу. Однако существует орган с особым статусом, который также наделен рядом полномочий в сфере надзора за деятельностью субъектов страхового дела, в том числе полномочиями административно-правового характера. Речь идет о Центральном банке РФ (далее – ЦБ РФ).

В силу положений ч. 3 ст. 30 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» Банк России осуществляет страховой надзор, который является государственной функцией.

До 2011 г. федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела), являлась Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор), находившаяся в ведении Министерства финансов РФ. В результате реорганизации она вошла в состав Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР). Дальнейшая реорганизация системы управления финансовыми рынками в 2013 г. привела к тому, что полномочия ФСФР были переданы Центральному банку РФ.

Общие вопросы контроля и надзора в страховой сфере регулируются Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 1, ст. 4.1, 6, 30 и др.). Ключевым органом страхового надзора в Российской Федерации, согласно ч. 3 ст. 30 данного Закона, является именно Банк России. При этом отметим, что в самом тексте Закона не решен вопрос о том, какую деятельность осуществляет Банк России: контрольную или надзорную? Согласно п. 7 ч. 1 ст. 4.1, Банк России выполняет функции по регулированию, контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела), а также осуществляет контроль за деятельностью страховых брокеров (ч. 9 ст. 8).

Банк России не единственный орган, на который возложен контроль и надзор в страховой сфере. В ст. 3 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ [16] «О Центральном банке Российской Федерации» перечисляются цели его деятельности, однако такой цели, как осуществление государственного надзора в сфере страхового дела, среди них нет. Из чего мы делаем вывод, что, с точки зрения законодателя, полномочия ЦБ РФ в страховой сфере не являются для него ключевыми и входят в полномочия, которыми он наделен в отношении финансовых рынков.

---

Банк России не является специализированным органом, осуществляющим государственный контроль в сфере страхового дела и за субъектами страхового дела. Исполнение им функции государственного надзора за деятельностью субъектов страхового дела обусловлено его основной задачей государственного надзора на финансовых рынках РФ.

В российской юридической науке практически отсутствуют работы, посвященные роли Центрального банка РФ в административно-правовом регулировании страхового рынка. Это связано с несколькими причинами. Во-первых, ЦБ РФ рассматривается как орган финансового контроля, который, соответственно, наделен полномочиями в финансово-правовой сфере. Во-вторых, осуществляемый ЦБ РФ государственный финансовый надзор есть часть финансово-правовых отношений, в которых отсутствует административно-правовой элемент, хотя по своему содержанию финансовый надзор схож с государственным надзором, осуществляемым органами государственной власти в отношении других сфер деятельности государства. В-третьих, страховой рынок изучается с позиций гражданского права и финансового права, а протекающие в нем процессы регулируются в подавляющем большинстве случаев нормами именно этих отраслей права. В-четвертых, ЦБ РФ не является органом государственной власти, не наделен государственно-властными полномочиями и, соответственно, по мнению большого количества специалистов, не может быть наделен полномочиями в административно-правовой сфере.

Однако изучение практики осуществления контроля и надзора со стороны государства за функционированием страхового рынка в целом, а также за деятельностью субъектов страхового рынка указывает на то, что сама система надзора многогранна, а сложность страхового рынка и возникающих в связи с его функционированием правовых отношений столь высока, что аргументация наличия у Банка России административно-правовых полномочий в страховой сфере вполне уместна.

По нашему мнению, для реализации полномочий в сфере управления страхованием Центральный банк РФ наделен определенным административно-правовым статусом. Отметим, что до настоящего времени правовые исследования в сфере определения понятия и сущности правового статуса так и не дали однозначно принятой всеми специалистами дефиниции административно-правового статуса юридического лица.

Самое простое понимание административно-правового статуса субъекта общественных отношений, которое существует в отече-

---

ственной юридической литературе, связано с осмыслением правового положения этого субъекта в системе административно-правовых отношений [17]. Соответственно, деятельность такого субъекта должна быть урегулирована нормами административного права, и действовать он должен в административно-правовой сфере.

При этом среди специалистов существуют различные подходы к пониманию административно-правового статуса, способные существенно обогатить научное знание. Например, П. И. Кононов, рассматривая элементы административно-правового статуса организаций, выделяет такие из них: права и обязанности, административно-правовые ограничения, ответственность за совершенные правонарушения [18, с. 88].

В свою очередь, Д. Н. Бахрах считает необходимым рассматривать в структуре административно-правового статуса юридического лица ряд специальных блоков, имеющих внутреннее наполнение: целевой (цели, задачи и функции юридического лица); структурно-организационный (порядок создания, реорганизации и ликвидации, подчиненность юридического лица, его организационная структура, а также процедура деятельности в административно-правовой сфере); компетенционный (властные полномочия и подведомственность дел юридического лица) [19, с. 155].

Ю. А. Тихомиров предлагает в структуре административно-правового статуса в качестве элементов рассматривать организационную структуру юридического лица, правовые формы, методы и процедуры его деятельности [20, с. 53–66]. Аналогичной позиции придерживаются Л. Л. Попов и Ю. И. Мигачёв [21].

Как известно, под субъектами правовых отношений необходимо понимать участников таких отношений, действия которых регулируются нормами какой-либо отрасли права. Это значит, что субъектами административно-правовых отношений будут субъекты (стороны), вступающие в отношения между собой на основе норм административного права.

В соответствии с теорией административного права одной из сторон административно-правового отношения всегда будет орган государственной власти или государственное должностное лицо. Эти субъекты будут взаимодействовать между собой в вопросах управления, что делает отношения между ними управленческими.

Как было отмечено, Центральный банк РФ не является органом государственной власти. Однако, исходя из того, что правовой статус ЦБ РФ сформулирован в российском законодательстве недостаточно четко, это дает основания ряду отечественных ученых рассуждать



---

о схожести статуса Банка России со статусом федеральных органов исполнительной власти РФ [2, 22–26]. Мы не можем согласиться с такой точкой зрения, и, на наш взгляд, решение законодателя о том, что Банк России не входит в систему органов государственной власти РФ, является совершенно обоснованным и верным. По этому поводу А.Г. Братко пишет: «Банк России не входит в систему органов государства. И это хорошо. Несмотря на то, что многие авторы пытаются доказать, что Банк России якобы является органом государства, законодатель проявляет мудрость и не идет по этому пути» [27, с. 110].

Однако стоит отметить, что в соответствии со ст. 75 Конституции РФ Банк России независим по отношению к любым федеральным органам государственной власти при осуществлении им функции эмиссии денежных средств [28]. Это функция есть только у Банка России, и по этой причине она является монопольной.

Конституционный Суд РФ в Определении от 14 декабря 2000 г. № 268-О по запросу Верховного Суда РФ о проверке конституционности ч. 3 ст. 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации» высказал следующую позицию: «Статус Центрального банка Российской Федерации установлен Конституцией Российской Федерации, в ст. 75 которой определены его исключительное право на осуществление денежной эмиссии (ч. 1) и в качестве основной функции – защита и обеспечение устойчивости рубля (ч. 2). Данные полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. Нормотворческие полномочия Банка России предполагают его исключительные права и обязанности по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования» [29].

Несмотря на то, что Банк России относится к органам финансовой сферы, он в то же время наделен рядом полномочий, связанных с управлением в сфере деятельности страховых организаций. Отчасти по этому поводу Т.Э. Рождественская и А.Г. Гузнов пишут: «Одним из основных государственно-властных полномочий Банка России является право издания правовых актов. Важнейшее значение нормативных актов Банка России выражается в том, что они являются средством государственного регулирования банковской деятельности, оказывают регулятивное воздействие на денежно-кредитную и банковскую систему, финансы и экономику государства в целом» [9, с. 58].

---

Издаваемые Банком России акты относятся к категории правовых актов, которые обязательны для органов государственной власти, юридических и физических лиц. В ст. 7 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации» сказано, что «Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции... издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Правила подготовки нормативных актов Банка России устанавливаются Банком России самостоятельно» [16].

Е. Н. Пастушенко в рамках диссертационного исследования приводит доводы о том, что правотворчество Банка России представляет собой форму его деятельности, которая заключается в официальном выражении и закреплении правовых норм. Акты Банка России составляют самостоятельную группу источников права [30, с. 12–13].

По нашему мнению, нормативные акты ЦБ РФ играют важную роль в регулировании деятельности страховых организаций России. Например, это могут быть акты о выдаче или переоформлении лицензий на право деятельности страховых организаций [31].

Речь фактически идет о возложении на Банк России публичных функций в административно-правовой сфере. На практике мы имеем дело с передачей от исполнительной власти отдельной публичной функции конкретной кредитной организации. Соответственно, в определенных случаях Банк России исполняет функции органа исполнительной власти, которые после передачи трансформируются в конкретные полномочия. При этом ЦБ РФ все же не могут быть переданы государственно-властные полномочия, т.к. он не является органом государственной власти.

Осуществление Банком России указанных функций в административно-правовой сфере невозможно без его участия в формировании законодательства, направленного на регулирование деятельности страховых организаций. Акты Центрального банка РФ в страховой сфере по степени воздействия на деятельность страховых организаций можно условно разделить на нормы, гарантирующие страховым организациям со стороны государства условия деятельности, и нормы, регламентирующие вопросы контроля (надзора) со стороны государства и привлечения к административной ответственности страховых организаций.

---

Таким образом, относительно компетенции ЦБ РФ в страховой сфере можно сделать следующие выводы:

1. Особенное положение в системе государственного управления страхованием в России занимает Центральный банк РФ. Банк России не является органом государственной власти, но наделен властными полномочиями в сфере страхования. Несмотря на то, что ЦБ РФ не может напрямую влиять на страховой рынок (формировать систему страховых организаций, менять правила деятельности страховых организаций, вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность страховых организаций), он все же оказывает управленческое воздействие на участников страхового рынка: путем принятия актов административно-правового характера, применения мер административного принуждения, осуществления разрешительной деятельности (выдача лицензий).

2. Правовой статус Банка России сложен, и вокруг него не утихают дискуссии в научной среде. Сложность изучения правового статуса ЦБ РФ заключается в том, что он, имея полномочия в банковской и финансовой сферах, также обладает специфическими полномочиями административно-правового характера в страховой сфере. Соответственно, принимаемые им правовые акты содержат нормы финансового и административного права в зависимости от регулирующего воздействия и сферы, на которую они направлены.

3. Несмотря на то, что Банк России относится прежде всего к органам финансового контроля, он также наделен специфическими административно-правовыми полномочиями в сфере страхования. При этом в своей деятельности он не подменяет Министерство финансов РФ, в полной мере наделенное административно-правовыми полномочиями в отношении страхового рынка. Соответственно, полномочия ЦБ РФ в рассматриваемой сфере ограничены.

4. Являясь мегарегулятором, действующим в финансовой, банковской и страховой сферах, Банк России наделен административно-правовым статусом, позволяющим ему воздействовать на страховой рынок путем издания правовых актов, осуществления надзора, применения мер принуждения к субъектам страхового рынка.

#### **Список литературы:**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

2. Об организации страхового дела в Российской Федерации : закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 (в ред. от 28 ноября 2018 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

---

3. Фогельсон, Ю.Б. Страхование право: теоретические основы и практика применения : монография / Ю.Б. Фогельсон. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 576 с.

4. Абрамов, В.Ю. Страхование – теория и практика / В.Ю. Абрамов. – М., 2007. – 504 с.

5. Колесников, Ю.А. Административно-правовое регулирование страховой деятельности в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.А. Колесников. – М., 2006. – 42 с.

6. Кабиров, Д.С. Конституционно-правовой статус ЦБ РФ / Д.С. Кабиров // Новая наука: современное состояние и пути развития. – 2016. – № 4-3. – С. 174–176.

7. Покачалова, Е.В. Страховой надзор как универсальный финансово-правовой институт предупреждения правонарушений в сфере страхования и организации страхового дела / Е.В. Покачалова, А.Ю. Рыбкова // Финансовое право. – 2018. – № 10. – С. 11–16.

8. Финансовое право: учеб. пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. – М. : Норма, 2007. – 285 с.

9. Рождественская, Т.Э. Публичное банковское право: учебник для магистров / Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов. – М. : Проспект, 2016. – 448 с.

10. Кононов, П.И. Основные категории административного права и процесса / П.И. Кононов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 416 с.

11. Позднышов, А.Н. Страховой надзор как разновидность финансового контроля / А.Н. Позднышов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 12 (79). – С. 69–72.

12. Покачалова, Е.В. Правовое регулирование организации страхового дела и организации обязательного социального страхования в системе финансового права. Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения) : матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 1–2 июня 2012 г.) / Е.В. Покачалова. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. – 300 с.

13. Бурлачка, А.О. Понятие, сущность страхового надзора / А.О. Бурлачка // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 8 (51). – С. 103–107.

14. Тропская, С.С. Страховой надзор: основы правового регулирования и актуальные проблемы правоприменения / С.С. Тропская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 7. – С. 40–45.

15. Гузнов А.Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / А.Г. Гузнов. – М., 2016. – 494 с.

16. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28, ст. 2790.

17. Клочков, Д.А. Правовая природа Центрального банка России / Д.А. Клочков // Инновационная наука. – 2017. – № 2-2. – С. 113–118.

18. Административное право России. Общая часть : учебник для вузов / под ред. П.И. Кононова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити-Дана, 2006. – 760 с.

19. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юрист, 2005. – 703 с.
20. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юстицинформ, 2001. – 354 с.
21. Попов, Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачёв, С.В. Тихомиров ; под ред. Л.Л. Попова. – М. : Норма : Инфра-М, 2011. – 318 с.
22. Балашова, О.Б. К вопросу о правовом статусе Центрального банка Российской Федерации / О.Б. Балашова, М.Г. Путина // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. – 2014. – № 1. – С. 44–46.
23. Богун, Я.А. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации / Я.А. Богун // Наука. Общество. Государство. – 2013. – № 1 (1). – С. 246–252.
24. Гузнов, А.Г. Страховой надзор в Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры / А.Г. Гузнов, Т.Э. Рождественская, А.А. Ситник. – М. : Норма, 2018. – 158 с.
25. Загривный, В.А. Правовая природа и конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации / В.А. Загривный // Конституция Российской Федерации и проблемы построения демократического общества и правового государства: доклады международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию принятия Конституции, 10–11 декабря 2008 г., г. Новосибирск. – Новосибирск : СибАГС, 2009. – 145 с.
26. Мирошник, С.В. Страховой надзор в системе финансового контроля / С.В. Мирошник // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 6. – С. 289–292.
27. Братко, А.Г. Банковское законодательство и нормативные акты Банка России как источники банковского права / А.Г. Братко // Публичное и частное право. – 2012. – № 3. – С. 108–128.
28. Кононенко, О.В. Административно-правовое регулирование страхового надзора в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Кононенко. – Тюмень, 2010. – 26 с.
29. По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» : определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 268-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2001. – № 2.
30. Пастушенко, Е.Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е.Н. Пастушенко. – Саратов, 2006. – 53 с.
31. Официальный сайт Банка России. – URL: <http://www.cbr.ru/finorg/foinfo/rbr/?id=13175291#highlight=%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5> (дата обращения: 05.09.2021).

**Т. И. Ряховская,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры теории и истории  
государства и права  
Сибирского института управления –  
филиала РАНХиГС

**T. I. Ryakhovskaya,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Theory and History of State and Law  
of the Siberian Institute of Management,  
branch of The Russian Presidential  
Academy of National Economy  
and Public Administration  
dnight@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-173-181

### **«ПРЯМОЕ ДЕЙСТВИЕ» КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СКВОЗЬ ПРИЗМУ КОНСТИТУЦИОННОЙ САМОБЫТНОСТИ**

***Аннотация:** установление точного смысла формулировки «прямое действие Конституции РФ» сложно переоценить, особенно этот вопрос актуализируется в связи с недавно внесенными поправками, призванными сократить разрыв между фактическим и юридическим содержанием Основного Закона, а также возникновением противопоставления конституционной самобытности государств и позиции международных органов юстиции. Целью исследования автор ставит уточнение и осмысление «прямого действия» Конституции РФ, которое может способствовать поиску более точных форм и методов уяснения процессов, происходящих в праве.*

*В результате было обнаружено отсутствие единого мнения, выработанного доктриной по поводу обозначенной проблематики. В связи с этим предлагается понимать «прямое действие» Основного Закона РФ с различных сторон: как юридическое свойство норм Конституции и как принцип их действия, который обеспечивает своим легальным закреплением возможность приобретать конституционным предписаниям реальность и сохранять конституционную самобытность российскому государству.*

***Ключевые слова:** конституционная самобытность, прямое действие Конституции, юридические свойства Конституции, действие Конституции, поправки в Конституцию РФ.*

### **"Direct action" of the Constitution of the Russian Federation: through the prism of constitutional identity**

***Abstract:** it is difficult to overestimate the establishment of the exact meaning of the wording "direct effect" of the Constitution of the Russian Federation, especially this issue is actualized in connection with the recently introduced amendments designed to narrow the gap between the actual and legal content of the Basic Law, as well as the emergence of opposition between the constitutional identity of states and the position of international justice bodies. The purpose of the study, the author sets out to clarify and comprehend the*

«Прямое действие» Конституции Российской Федерации:  
сквозь призму конституционной самобытности

173

Т. И. Ряховская

---

*“direct action” of the Constitution of the Russian Federation, which can contribute to the search for more accurate forms and methods of understanding the processes occurring in law.*

*As a result, it was revealed that there was no consensus developed by the doctrine regarding the designated problems. In this regard, it is proposed to understand the “direct action” of the Basic Law of the Russian Federation from various sides: as a legal property of constitutional norms and as a principle of their operation, which provides by its legal consolidation the ability to acquire reality in constitutional regulations and preserve the constitutional identity of the Russian state.*

**Keywords:** *constitutional identity, direct action of the constitution, legal properties of the constitution, effect of the constitution, amendments to the Constitution of the Russian Federation.*

В связи с внесенными в действующую Конституцию РФ поправками, утвержденными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., особо актуален вопрос о сокращении разрыва между ее фактическим и юридическим содержанием.

Одним из основных маркеров реальности действующей в государстве Конституции является способность ее норм претворяться в жизнь без опосредующих звеньев, что нашло легальное закрепление в ч. 1 ст. 15 Основного Закона РФ, где говорится о его высшей юридической силе, прямом действии и применении на всей территории нашей страны. Важность установления точного смысла этой формулировки сложно переоценить, особенно в силу того, что в современных условиях возникло и нарастает противопоставление конституционной самобытности государств и международных органов юстиции, которые порой принимают решения, противоречащие положениям национальных конституций.

Между тем интеграция Российской Федерации в мировое правовое пространство подразумевает обязательный учет национальных интересов государств [1, с. 12], который возможен лишь при условии сохранения конституционного своеобразия. Таким образом, цель настоящего исследования – уточнение и осмысление такой категории, как «прямое действие Конституции РФ», что может способствовать поиску более точных форм и методов уяснения процессов, происходящих в праве.

В результате сравнительно-правового анализа было выявлено, что формулировка «прямое действие конституции» в основных законах государств весьма часто не закреплена, однако существует как бы по умолчанию, как результат накопленной практики. Например, Верховным Судом США в 1803 г. было установлено, что «суды должны принимать во внимание конституцию, которая превосходит любые обычные законодательные акты» [2]. Представленным решением

---

подчеркивается особое свойство норм основного закона, которое в США стало признаваться значительно раньше, чем в России, что может быть связано с более поздним началом конституционного развития в нашей стране.

Исследуемый тезис чаще встречается в конституциях тех государств, где долгое время нормы, закрепленные в основном законе, не играли ведущей роли, а посему не осуществляли фактического правового регулирования. Так, в Литовской Республике, Республике Болгария, Украине нет конституционных предписаний, касающихся непосредственности действия норм, а вот именно «прямое действие» закреплено для конституций Туркменистана, Киргизии, Таджикистана и Казахстана.

Возможно, в приведенных примерах наблюдается рецепция конституционно-правовых норм, что связано со следующим: 1) основывались они на юридической доктрине России, которая оказалась на тот момент чуть более развитой; 2) создавались эти нормы с учетом опыта других государств (например, Основным Законом ФРГ 1949 г. (ч. 3 ст. 1) регламентировано, что «основные права обязательны для законодательной, исполнительной и судебной власти как непосредственно действующее право» [3]); 3) изменялась и общественно-политическая обстановка: придавались огласке международно-правовые акты, содержащие универсальные категории, к таковым можно отнести, например, Устав ООН 1946 г., Всеобщую декларацию прав человека 1948 г.

Что же касается развития теории «прямого действия конституции» в Российской Федерации, то следует обратить внимание на отсутствие закрепления этого терминологического оборота в Основных Законах РСФСР и СССР, а следовательно, и на невозможность его реализации на практике. По нашему мнению, это можно связать с отсутствием обоснования идеи о необходимости самой конституции. Ученые рассматривали известное нам понятие не как нормативный правовой акт, а как нечто, связанное с государственным устройством, что отражено в трудах, например, Г. Еллинека [4, с. 6]. В современном же значении вопросы, касающиеся конституции, начинают подниматься нашими предшественниками в начале XX в. Это же привело к несколько затянувшемуся появлению специализированного органа конституционного контроля, задачами которого стали охрана и защита основного закона путем проверки действующего массива нормативных правовых актов на соответствие ему. К этому следует добавить особое отношение к юридической природе конституции: утверждение идеи абстрактности ее норм, которое порождало прогрессирующее



---

«ведомственное нормотворчество», приводящее к нивелированию ценности конституционных норм.

Однако изложенное не мешало отечественной доктрине государственного права в советский период предлагать свое понимание непосредственного действия конституционных норм. Наиболее ярко прослеживаются следующие позиции: 1) нормы конституции не могут применяться непосредственно, т.к. имеют качество абстрактности, являются политизированными и слишком общими, что подразумевает отсутствие у них возможности порождать какие-либо правовые отношения [5, с. 199; 6, с. 77]; 2) в связи с тем, что конституция обладает высшей юридической силой, ее нормы действуют непосредственно, однако не все они могут быть так реализованы, т.е., иными словами, может быть как непосредственная, так и опосредованная форма реализации конституционных предписаний [7, с. 13; 8, с. 81–86]; 3) все без исключения конституционные нормы могут иметь непосредственное действие [9, с. 27–28; 10, с. 73–79].

Обозначенные идеи указывают на постепенное развитие представлений о прямом действии конституции, о неслучайности и скорее закономерности его закрепления в Конституции РФ 1993 г. Все это также можно связать с утверждением и формированием в Российской Федерации собственных доктринальных идей, касающихся теории правового государства и претворения ее в жизнь.

А.Д. Сахаров оказался первым, кто обозначил терминологический оборот «прямое действие» в ст. 5 проекта Конституции Союза Советских Республик Европы и Азии 1989 г., где изложено: «Международные законы и соглашения, подписанные СССР и Союзом, в том числе Пакты о правах человека ООН и Конституция Союза, имеют на территории Союза прямое действие и приоритет перед законами Союза и республик» [11]. Здесь прослеживается предложение, касающееся в первую очередь усиления роли международных правовых актов. Однако и конституционно-правовые нормы не остались без внимания. Несколько позже в проекте Конституции, представленном Б.Н. Ельциным, в ст. 65 было обозначено следующее: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, а ее нормы – прямое действие в Российской Федерации» [12, с. 27–28]. В итоге норма, посвященная рассматриваемой проблеме, нашла место в ч. 1 ст. 15, которая закреплена следующим образом: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

---

---

Федерации» [13]. Ее расположение имеет очень важное значение: статья находится в главе, посвященной основам конституционного строя, а значит, можно говорить, что эта норма имеет базовое значение для нашего государства.

В то же время нельзя не отметить, что при анализе материалов Конституционного совещания [14] остается открытым вопрос о том, какую идею закладывали его участники в формулировку «прямое действие конституции». Полагаем, основным посылом здесь могло быть избавление от советской традиции игнорирования конституционно-правовых установлений, а также ликвидация разрыва между фактической и юридической конституцией, внедрение практики непосредственной реализации последней.

Однако сложность доктринального уточнения этой характеристики норм основного закона заключается в отсутствии единства мнений ученых по этому поводу. Некоторые авторы предлагают рассматривать «прямое действие» как юридическое свойство норм основного закона [15]. Другие – как принцип, при котором все субъекты конституционного права обязаны непосредственно руководствоваться нормами основного закона [16].

В процессе анализа значения слова «принцип», представленного в толковом словаре С.И. Ожегова, было выявлено, что это основная особенность в устройстве чего-либо [17], а свойство – «качество, признак, составляющий отличительную особенность кого-чего-нибудь». Исходя из конституционно-правового смысла, принцип – это основные идеи, базовые положения, создающие фундаментальные основы действия конституции, обеспечивающие ее реальность. Таким образом, можно полагать, что категориальный оборот «принцип прямого действия конституции» не является ложным или неточным, однако он дает характеристику лишь с одной стороны – как базовому установлению, не учитывая особенности ее норм.

Между тем традиционные юридические свойства – верховенство и высшая юридическая сила – могут быть отнесены к статическим, раскрывающим природу Конституции РФ как таковой, уточняющим ее территориальное распространение и место в иерархии нормативных правовых актов. Прямое действие же, наоборот, без правоотношений и реализации норм невозможно, следовательно, его можно охарактеризовать как динамическое свойство норм Основного Закона, которое является еще и производным от двух ранее описанных.

Анализируя мнения ученых относительно терминологического оборота «прямое действие конституции», следует еще раз упомянуть, что единого комплексного исследования этого вопроса пока в полном

---

объеме так и не случилось. Например, О.Н. Шупицкая отмечает, что «прямое действие Конституции – это осуществление правоприменяющими субъектами норм Основного Закона независимо от наличия законодательного акта, в котором конкретизируются конституционные нормы... Это возможность индивида воплощать в жизнь свои права и свободы, опираясь исключительно на текст Основного Закона» [18, с. 111]. Однако подобный подход на практике будет встречать некоторые затруднения, т.к. часто конституционные нормы являются декларативными и носят общий характер. К тому же возникает вопрос: а как быть с системой источников российского права? Ведь она оказывается невостребованной. Достаточно лишь одной Конституции, но как в ней предусмотреть все?

Наиболее подробно, на наш взгляд, «прямое действие конституции» рассмотрено Н.В. Витруком, который описал его проявления так: «Во-первых, в ее верховенстве в правовой системе; во-вторых, в определяющем регулятивном воздействии конституционных установлений на все текущее законодательство; в-третьих, в свободной деятельности субъектов общественных отношений на основе конституционных положений; в-четвертых, в непосредственном применении конституционных норм судами и иными правоприменительными органами и их должностными лицами при отсутствии имеющегося отраслевого регулирования» [19, с. 151–152]. Это опять же демонстрирует связь прямого действия Конституции РФ с ее верховенством и высшей юридической силой.

Обращаясь к практике, следует отметить, что для ее единообразия Пленум Верховного Суда РФ 31 октября 1995 г. принял постановление, в котором уточнил следующее: «Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. В соответствии с этим конституционным положением судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию Российской Федерации в качестве акта прямого действия. <...> В случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции подлежащий применению по конкретному делу закон, суд обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности этого закона» [20].

Однако государствоведы и правоприменители до сих пор не пришли к единому мнению относительно решения проблемы: как быть, когда при рассмотрении дела суд придет к выводу о несоответствии закона Конституции? С точки зрения одних, суд не вправе

---

---

рассматривать дело по существу, а должен обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ. Другие полагают, что суд не должен обращаться в орган конституционного контроля, а решает дело сам, руководствуясь установлениями, закрепленными в Конституции [21, с. 69–70]. Открытым остается вопрос и о термине «неопределенность», используемом в указанном постановлении, т.к. он весьма размытый и может быть истолкован по-разному.

Анализируя же практику самого Конституционного Суда РФ, можно заметить, что он весьма часто обращается к прямому действию норм Основного Закона: при уточнении, что Конституция РФ имеет прямое действие либо, как в одном из постановлений, «необходимость мер федерального воздействия в целях защиты Конституции, обеспечения ее <...> прямого действия <...> требует от органов государственной власти субъектов Российской Федерации соблюдения федеральной Конституции и федеральных законов и вытекает непосредственно из закрепленных Конституцией основ конституционного строя» [22], обращая внимание органов государственной власти на то, что конституционно-правовые нормы, имеющие прямое действие, направлены на неуклонное следование им.

В то же время «прямое действие» – особенность, черта, отличающая от других конституций мира. Более того, Конституция РФ создавалась как бы «на перспективу», что говорит о возможности развития понимания этого терминологического оборота.

Полагаем, с целью сохранения особенностей Основного Закона России, его самобытных черт в него были внесены поправки, в связи с чем в соответствии со ст. 79 решения межгосударственных органов, противоречащие Конституции РФ, не подлежат исполнению в нашей стране. Обозначенные изменения – отклик на практику Конституционного Суда РФ, который неоднократно в своих решениях в рамках уточнения значений правовых позиций Европейского суда по правам человека отмечал, что для отечественной правовой системы действует приоритет Конституции РФ [23].

Таким образом, понимать «прямое действие» Конституции РФ исключительно как юридическое свойство ее норм несколько ошибочно, т.к. это приводит к сужению его смысла и обозначению лишь одной теоретической составляющей этого феномена. Правовая природа рассматриваемого явления значительно шире и может включать в себя на практике различные стороны, выражаясь и как правило действия ее норм во времени, в пространстве и по кругу лиц; и как правило реализации – во всех известных теории государства и права формах (соблюдении, исполнении, использовании и применении)

вне зависимости от наличия уточняющего смысл нормативного материала; и как установление, содержащее в себе обязанность органов публичной власти к прямому применению норм Основного Закона во всех случаях, когда это возможно; и как принцип действия конституционно-правовых норм, который обеспечивает своим легальным закреплением возможность приобретать конституционным предписаниям реальность и сохранять конституционную самобытность норм Основного Закона РФ, что сложно переоценить в современных условиях не только теорией, но и практикой.

### Список литературы:

1. Хижняк, В.С. Глобализация как фактор развития международно-правовой политики Российской Федерации / В.С. Хижняк // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 2. – С. 8–15.
2. William Marbury v. James Madison, Secretary of State of the United States. February Term, 1803. – URL: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137> (дата обращения: 02.04.2021).
3. Основной Закон ФРГ от 23 мая 1949 г. – URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=155> (дата обращения: 02.04.2021).
4. Еллинек, Г. Конституции, их история и значение в современном праве / Г. Еллинек. – СПб. : Голось, 1906. – 48 с.
5. Томашевский, Н.П. О структуре правовой нормы и классификации ее элементов // Вопросы общей теории советского права: сборник статей / под ред. С.Н. Братуся. – М. : Госюриздат, 1960. – С. 194–254.
6. Вильданов, Р.Х. Конституции в политической системе буржуазного общества: тенденции послевоенного конституционного развития в буржуазной Европе и борьба трудящихся / Р.Х. Вильданов. – М. : Международные отношения, 1968. – 200 с.
7. Шафир, М.А. Механизм и основные сферы действия Советской конституции / М.А. Шафир // Советское государство и право. – 1979. – № 10. – С. 12–20.
8. Тихомиров, Ю.А. Теория закона / Ю.А. Тихомиров. – М. : Наука, 1982. – 257 с.
9. Ржевский, В.А. Особенности советских конституционных норм / В.А. Ржевский // Правоведение. – 1977. – № 6. – С. 20–28.
10. Зивс, С.Л. Источники права / С.Л. Зивс. – М. : Наука, 1981. – 240 с.
11. Конституция Союза Советских Республик Европы и Азии 1989 г. (проект Андрея Сахарова). – URL: <https://www.gumilev-center.ru/konstituciya-soyuza-sovetskikh-respublik-evropy-i-azii/> (дата обращения: 03.04.2021).
12. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы / под общ. ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая. – М. : Юрид. лит., 1995. – Том 1. – 559 с.
13. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссий-

---

ского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.04.2021).

14. Конституционное совещание 1993 г. – URL: <http://www.rusconstitution.ru/term/69/> (дата обращения: 07.04.2021).

15. Коновалова, Л.Г. Прямое действие Конституции Российской Федерации: дискуссии о механизме реализации / Л.Г. Коновалова // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Барнаул, 2019. – С. 329–334.

16. Невинский, В.В. Прямое действие российской Конституции на перекрестке мнений конституционалистов / В.В. Невинский // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 2 (121). – С. 31–35.

17. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка. – URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=23929> (дата обращения: 07.04.2021).

18. Шулицкая, О.Н. К вопросу о прямом действии Конституции / О.Н. Шулицкая // Ученые записки юридического факультета. – 2017. – № 44–45 (54–55). – С. 110–115.

19. Витрук, Н.В. Верность Конституции : монография / Н.В. Витрук. – М. : Изд-во РАП, 2008. – 272 с.

20. О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 (в ред. от 3 марта 2015 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1996. – № 1. – С. 14.

21. Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М. : ЮНИТИ–ДАНА, 2002. – 687 с.

22. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 15, ст. 1497.

23. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-п «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 30, ст. 4658.

---

**А. В. Колесников,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного  
и муниципального права Саратовской  
государственной юридической  
академии, почетный работник  
высшего профессионального  
образования РФ

**A. V. Kolesnikov,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Administrative  
and Municipal Law of the Saratov State  
Law Academy, Honorary Worker  
of Higher Professional Education  
of the Russian Federation  
kaviras@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-182-187

## АССОЦИАТИВНОЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК СРЕДСТВО УКРЕПЛЕНИЯ ВЕРТИКАЛИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

**Аннотация:** с 2003 г. в России в обязательном порядке формируются и действуют региональные ассоциации и союзы муниципальных образований. Помимо этого, муниципалитеты имеют членство в десятках других союзов, создаваемых на различных территориальных уровнях. Многие муниципальные образования вступают в международные межмуниципальные связи и заключают с зарубежными городами договоры о побратимстве. Членство в ассоциациях платное. Это один из способов продвижения государственной политики на муниципальный уровень. Обязательность вступления в ассоциацию влечет за собой инертность муниципальных образований, невозможность выйти из ее состава и скрытую обязанность выполнения всех решений и рекомендаций руководящих органов ассоциации, которые могут себе позволить действовать в своих либо государственных интересах, игнорируя нужды отдельных муниципалитетов. Цель взаимовыгодного сотрудничества и защита общих интересов в обязательных союзах приобретают декларативный характер. Ассоциативные формы вместо решения экономических проблем и вопросов местного значения нацелены на помощь государству в решении внутривнутриполитических и внешнеполитических вопросов. Необходимо перенацелить деятельность ассоциаций на хозяйственные вопросы, возникающие при реализации муниципальных задач, и сделать членство в их составе добровольным. Это позволит муниципалитетам выходить из состава неэффективных союзов и заставит руководство ассоциаций действовать в интересах муниципальных образований.

**Ключевые слова:** ассоциация, союз, муниципальное образование, межмуниципальное сотрудничество, публичная власть.

## Associative inter-municipal cooperation as a means of strengthening the vertical of public power

**Abstract:** since 2003, regional associations and unions of municipalities have been formed and operated in Russia without fail. In addition, municipalities have membership in dozens of other unions established at various territorial levels. Many municipalities enter into international inter-municipal relations and conclude twinning agreements with foreign cities. Membership in the associations is paid. This is one of the ways to promote public policy at the municipal level. The obligation to join the association entails the inertia of municipalities,

*the inability to withdraw from its membership and the hidden obligation to implement all decisions and recommendations of the association's governing bodies, which can afford to act in their own or state interests, ignoring the needs of individual municipalities. The goal of mutually beneficial cooperation and the protection of common interests in binding unions becomes declarative. Associative forms, instead of solving economic problems and local issues, are aimed at helping the state to solve domestic and foreign policy issues. It is necessary to re-focus the activities of associations on economic issues that arise in the implementation of municipal tasks and make membership in their composition voluntary. This will allow municipalities to withdraw from inefficient unions and force the association management to act in the interests of the municipalities.*

**Keywords:** *association, union, municipal formation, inter-municipal cooperation, public authority.*

Ассоциативное сотрудничество наиболее развито в Российской Федерации. В соответствии со ст. 8, 66, 67 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в нашем государстве должны создаваться советы муниципальных образований субъектов РФ и могут формироваться общероссийские объединения. Их цель – взаимодействие и защита общих интересов. Однако в реальности такое межмуниципальное сотрудничество – дополнительный элемент централизации, идущий плюсом к организационно-правовому и политическому. Количество таких организаций в нашей стране с трудом поддается исчислению.

Членство каждого муниципального образования, как правило, не ограничивается каким-то одним союзом или советом и не является бесплатным. Членские взносы составляют немалые суммы расходов муниципалитетов. Единственное исключение – советы представительных органов субъектов РФ, которые финансируются из средств законодательных собраний субъектов РФ. Неслучайно ряд муниципальных образований начинают выходить из многих ассоциаций, оставаясь лишь в обязательных.

Все эти советы сформированы под непосредственным контролем государственной власти. Многие исполнительные руководители в них – это действующие либо бывшие чиновники высокого ранга. За счет муниципальных бюджетов они собираются на конференции и круглые столы, общаются, оценивают достижения, перенимают опыт, ездят на экскурсии, принимают решения о принятии нормативной базы для развития, но местное самоуправление в целом так и остается в состоянии стагнации. По сути, эти ассоциации превращаются в определенный бизнес-проект для руководства такими же ассоци-



ациями и средство централизации власти. Исследование сущности ассоциативного межмуниципального сотрудничества показывает наличие экономической выгоды в основном для самой ассоциации. Между тем для муниципалитетов важны идеи и опыт, приносящие доход в их бюджет. Активная реализация ст. 66, 67 Федерального закона № 131-ФЗ экономическую стабильность на муниципальный уровень не принесла. Зато хозяйственное и организационное сотрудничество, предусмотренное ст. 68, приносящее экономические выгоды, в нашей стране (в отличие от зарубежных государств) не нашло должного правового регулирования и стимулирования. По данным Минюста России, в 2019 г. [2] всего 264 муниципалитета участвовали в межмуниципальных хозяйственных обществах, которых на всю страну около 100. До вступления Федерального закона № 131-ФЗ в полную силу на региональном уровне создавались независимые объединения муниципальных образований. Все они или форматированы в обязательные региональные советы, или прекратили существование в связи с дополнительными расходами на членские взносы. По мнению Л. Рагозиной, «это повлекло централизацию местных сообществ, которые очень часто просто получают задание от региональных советов, просто встраиваются в систему исполнения решений органов государственной власти» [3].

Работа всех союзов России в настоящее время очень политизирована и централизована. О целях ассоциативного сотрудничества можно сделать вывод из официальных источников. Так, на официальном сайте Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) сказано: «В своем стремлении усилить роль и влияние местного самоуправления при формировании внутренней и внешней политики РФ... муниципальные образования всё чаще разделяют политические издержки и риски от принятия политических решений на федеральном и региональном уровнях... Внешнеполитическая обстановка вокруг России обязывает Конгресс уделять еще больше внимания поддержке муниципальных образований в сфере международного межмуниципального сотрудничества» [4]. То есть деятельность ОКМО в основном направлена в первую очередь на решение политических задач государства, которое также прежде всего настроено на решение своих внешнеполитических проблем, нежели внутриэкономических задач муниципалитетов. Особенно такие целеустановки проявляются в приграничном и международном сотрудничестве. Позиция Комитета Государственной думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления выражена в рекомендациях по итогам форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» [5].

Он предлагает участникам международного межмуниципального сотрудничества приложить усилия к достижению следующих целей:

- встроить межмуниципальное сотрудничество во внешнеполитический курс, чтобы с его помощью поддерживать государственную политику там, где «буксует» межгосударственный диалог;
- использовать межмуниципальное взаимодействие для подготовки «разноплановых официальных мероприятий в области внешнеполитического взаимодействия»;
- осуществлять поддержку соотечественников, живущих за рубежом;
- популяризировать и распространять русский язык.

Таким образом, ассоциативное сотрудничество служит прежде всего централизации и концентрации единой системы публичной власти, решению внутренних и внешних политических задач. «Многие эксперты отмечают, что существующая активность муниципальных образований в этом направлении становится основой для формирования такого понятия, как межмуниципальная общественная дипломатия» [6, с. 62]. Положительной чертой ассоциативного межмуниципального взаимодействия является создание горизонтального единства системы публичной власти.

На наш взгляд, отсутствие большой результативности и пользы от ассоциативных организаций в России обусловлено организационными и психологическими обстоятельствами. Любые обязательные по закону ассоциации, в особенности если они создаются и работают под патронажем государственной власти, а руководство ими осуществляется бывшими или действующими чиновниками, вызывают состояние пассивности и бесполезности споров с руководством союза. Здесь действует принцип чиновничества. Поэтому обязательность формирования ассоциаций и союзов на всех уровнях играет скорее негативную роль. Более действенным ассоциативное сотрудничество было бы в условиях добровольности их формирования, поскольку это стимулировало бы руководство ассоциаций к выявлению действительно необходимых практик для муниципалитетов, формированию новых эффективных методик управления, разработке модельных нормативных практик и активизации их роли в отстаивании интересов муниципальных образований в органах государственной власти различных уровней. Обязательное же сотрудничество порождает формализм, бюрократизм, показушность заинтересованности нуждами муниципалитетов в работе органов управления союзами, поскольку каково бы ни было недовольство муниципальных образований деятельностью ассоциации, это не может повлечь их выход из ассоциации

и прекращение оплаты взносов. Они продолжают содержать органы управления ассоциации и выполнять ее указания, которые, как правило, инициируются органами государственной власти субъекта РФ. Из всего этого следует, что нормы Федерального закона № 131-ФЗ, обязывающие создавать различные ассоциативные формы сотрудничества, способствуют концентрации и укреплению вертикали власти.

В различных странах существуют подобные ассоциативные организации, но их деятельность направлена на решение проблем местного самоуправления. Они редко выполняют политические либо концентрирующие власть функции и являются неким профсоюзом, который защищает интересы муниципалитетов. В отличие от российских ассоциативных структур, они решают не только политические задачи, а членство в них, как правило, добровольное. Ими развиваются технологии управления, организуются межмуниципальные организации для предоставления отдельных услуг, защищаются профессиональные интересы служащих и т.д. Эти ассоциации выполняют функции, которые законодательно закреплены и являются официальными направлениями развития нашей модели сотрудничества. В США каждый штат формирует свою лигу городов, объединяемую. В Германии, как и в России, существует очень много ассоциаций. Наиболее авторитетной является Центр по вопросам совершенствования местного самоуправления, финансируемый из местных бюджетов. Его решения не являются императивными, однако практически все муниципалитеты применяют их на практике.

Таким образом, отечественная система ассоциативного сотрудничества не решает задачи, поставленные в законодательстве, не отвечает сущности местного самоуправления, призванного решать вопросы местного значения исходя из интересов населения. В связи с этим необходимо сделать ассоциативное сотрудничество добровольным. Руководство ассоциациями должны осуществлять действующие представители муниципалитетов – членов союза, заинтересованные в развитии муниципальных образований. Муниципалитеты от таких связей должны получать не расходы, а поддержку и выгоду, которая при ее правильном применении принесет не только экономическую пользу местному населению, но и политические дивиденды государству.

### Список литературы:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 13 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822; 2020. – № 29, ст. 4504.

---

2. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 – начало 2019 г.) // Министерство юстиции РФ. – URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 10.04.2021).

3. Рагозина, Л. Есть ли шанс у межмуниципальной кооперации в России / Л. Рагозина // Российская муниципальная практика. – 2009. – № 8. – С. 10–12.

4. О конгрессе // Общероссийский Конгресс муниципальных образований. – URL: <http://www.okmo.news/about.php?2> (дата обращения: 07.04.2021).

5. О рекомендациях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по итогам круглого стола на тему: «Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество» в рамках XVIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России»: решение Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19 ноября 2019 г. № 114/4 // Комитет Государственной Думы по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления. – URL: [http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Reshkom\\_114.4\\_utverzhdnie\\_rekomendaciy.pdf](http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Reshkom_114.4_utverzhdnie_rekomendaciy.pdf) (дата обращения: 30.03.2021).

6. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е. С. Шугриной. – М.: Проспект, 2017. – 484 с.

**Е. В. Михайлова,**  
доктор юридических наук, доцент,  
ведущий научный сотрудник сектора  
гражданского права, гражданского  
и арбитражного процесса  
Института государства и права  
Российской академии наук

**E. V. Mikhailova,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Leading Researcher of the Civil Law  
Sector, Civil and Arbitration Procedure  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences,  
e.v.mikhailova@bk.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-188-197

## НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СФЕРЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВЫХ КОНФЛИКТОВ

**Аннотация:** в статье рассматривается проблема соотношения понятий «урегулирование спора», «медиация», «досудебный (претензионный) порядок урегулирования спора», «мировое соглашение», «судебные примирительные процедуры». Показано, что в настоящее время данные понятия используются в законодательстве и правоприменительной деятельности не системно, что свидетельствует об отсутствии теоретической базы. Отмечено, что названные категории связаны в первую очередь с понятием и содержанием системы защиты гражданских прав. Разграничиваются правовые категории «урегулирование спора» и «разрешение конфликта». Исследована правовая природа медиации, доказано, что это лишь одна из форм внесудебного урегулирования правовых конфликтов наряду с «простым» посредничеством и прямыми переговорами спорящих сторон. Проанализирована правовая природа и свойства медиативного соглашения, а также внесудебного соглашения о примирении. Дается комплексный анализ понятия судебного урегулирования спора, мирового соглашения. Проанализированы проблемные аспекты судебных примирительных процедур, в том числе в свете появления в процессуальном законодательстве фигуры судебного примирителя (судьи в отставке).

**Ключевые слова:** защита права, урегулирование правового конфликта, посредничество, медиация, медиативное соглашение, судебные примирительные процедуры, мировое соглашение, судебный примиритель.

## Some theoretical issues in the sphere of settlement of legal conflicts

**Abstract:** the article examines the problem of correlation between the concepts of “dispute settlement”, “mediation”, “pre-trial (claim) dispute settlement procedure”, “amicable agreement”, “judicial conciliation procedures”. It is shown that at present these concepts are not used systematically in legislation and law enforcement, which indicates the absence of a theoretical basis. It is noted that the named categories are associated primarily with the concept and content of the system for the protection of civil rights. The legal categories “dispute settlement” and “conflict resolution” are distinguished. The legal nature of mediation has been investigated, it has been proven that this is only one of the forms of out-of-court settlement of legal conflicts, along with “simple” mediation and direct negotiations of the disputing parties. The article analyzes the legal nature and properties of a mediation agreement, as well as an out-of-court agreement on conciliation. A comprehensive analysis of the concept of judicial settlement of a dispute, amicable agreement is given.

---

*The problematic aspects of judicial conciliation procedures are analyzed, including in the light of the appearance in the procedural legislation of the figure of a judicial conciliator (retired judge).*

**Keywords:** *protection of law, settlement of a legal conflict, mediation, mediation agreement, judicial conciliation procedures, amicable agreement, judicial conciliator.*

В российском законодательстве и научной юридической литературе последнее десятилетие царит «терминологическое свободомыслие», и отчетливее всего это видно на примере примирительных процедур. В текстах нормативно-правовых актов, постановлений Пленума ВС РФ, материалах судебной практики, научных публикациях можно встретить множество созвучных и взаимозаменяемых понятий: «урегулирование спора», «альтернативное разрешение спора», «медиация», «судебные примирительные процедуры», «онлайн-урегулирование», «досудебный (претензионный) порядок урегулирования споров» и проч. Не только обывателю, но юристу-профессионалу трудно разобраться в том, есть ли содержательные отличия у названных понятий, каковы они и как их следует учитывать в практической деятельности.

Например, в Постановлении Пленума ВС РФ от 22 июня 2021 г. № 18 «О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства» сказано, что «под досудебным урегулированием следует понимать деятельность сторон спора до обращения в суд, осуществляемую ими самостоятельно (переговоры, претензионный порядок) либо с привлечением третьих лиц (например, медиаторов, финансового уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг), а также посредством обращения к уполномоченному органу публичной власти». Получается, что понятие досудебного урегулирования является максимально широким и включает в себя как частноправовые отношения спорящих сторон по вопросу поиска компромиссного варианта, так и частноправовые отношения спорящих сторон с третьим независимым лицом (медиатором, просто посредником), а равно и публично-правовые отношения сторон правового конфликта с должностным лицом, органом публичной власти в связи с подачей жалобы на действия нижестоящего должностного лица. Можно констатировать, что действия, направленные на ликвидацию правового конфликта путем взаимных уступок, есть его урегулирование.

Применительно к любой внесудебной деятельности (прямой или опосредованной) применять понятие «разрешение конфликта» нельзя. Разрешение споров – исключительное полномочие суда, причем как

---

государственного, так и третейского. Оно предполагает окончательное определение «правых и виноватых», а также возможность принудительного исполнения. Как писал Е.В. Васьковский, «отличительная черта прав состоит в том, что они допускают принудительное осуществление. ... в самом понятии права заключается возможность понудительного осуществления его» [1, с. 154].

Урегулирование правового конфликта, напротив, предполагает пользу не одной, а обеих сторон правового конфликта. Его результатом выступает гражданско-правовое соглашение, содержащее вновь согласованные сторонами условия.

Единственным негосударственным способом разрешения правового конфликта является третейское разбирательство. На решение третейского суда государственным компетентным судом может быть выдан исполнительный лист. Наличие ставшего обязательным для сторон решения третейского суда является основанием для отказа в принятии искового заявления в гражданском и арбитражном судопроизводстве. Соответственно, третейское разбирательство гражданских дел – это единственный на сегодняшний день альтернативный способ разрешения частноправовых конфликтов.

Урегулирование же правовых споров может, в целом, осуществляться двумя способами: сторонами непосредственно, самостоятельно, и с привлечением третьего лица. Среди таких незаинтересованных, оказывающих спорящим сторонам содействие в достижении компромиссного соглашения первым обычно называют медиатора.

Медиация как правовое явление появилась в отечественной юридической системе в 2010 г. с принятием Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».

Указанный закон закрепил внесудебную примирительную процедуру, особенностью которой является участие в ней, наряду со спорящими сторонами, третьего независимого лица, оказывающего им консультационную и иную помощь в достижении и закреплении компромиссного соглашения по предмету спора. В литературе правильно рассматривают медиацию как форму примирения сторон, в ходе которой нейтральное лицо, избранное добровольно сторонами (исходя из его компетенции и авторитета), проводит переговоры [8, с. 53].

Данная процедура (медиация) должна была способствовать снижению нагрузки на судебную систему, сохранению доброжелательных и деловых отношений между сторонами. Однако в действительности желаемый эффект не был достигнут. На наш взгляд, произошло это по следующим причинам.

---

Во-первых, медиация не была встроена в систему защиты гражданских прав. Несмотря на используемую в тексте закона терминологию, она не является альтернативой ни государственному судопроизводству, ни третейскому разбирательству. Ни наличие медиативного соглашения, ни соглашения о проведении процедуры медиации не являются основаниями для отказа в принятии искового заявления в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства. Медиативное соглашение представляет собой гражданско-правовую сделку, в силу чего его исполнение осуществляется на добровольной основе и на него не может быть выдан исполнительный лист (как на решение третейского суда). В случае отказа стороны от исполнения медиативного соглашения вторая сторона должна в общем порядке, в исковом производстве защищать свои права.

Во-вторых, в силу того, что закон не закрепил наличие высшего юридического образования в качестве обязательного требования к медиаторам, медиативные соглашения часто имеют пороки – противоречат нормам действующего законодательства или нарушают права третьих лиц. По этой причине медиативные соглашения сами порождают правовые конфликты и не способствуют снижению нагрузки на судебную систему.

В-третьих, медиаторы не несут никакой специальной ответственности за свою деятельность. В случае, если в связи с их деятельностью сторонами было заключено незаконное или нарушающее права третьих лиц медиативное соглашение, в отношении медиатора нельзя возбудить уголовное дело или привлечь к иной, кроме гражданско-правовой, ответственности. При этом гражданский иск к медиатору может быть предъявлен в общем порядке и требует доказывания на общих основаниях.

Таким образом, медиация как внесудебная частноправовая процедура урегулирования спора, имеющая целью заключение сторонами правового конфликта гражданско-правового соглашения, обладает рядом недостатков.

Однако медиация не единственная форма урегулирования конфликтов при участии третьего независимого лица. С принятием закона о медиации никто не отменил норму ч. 2 ст. 182 Гражданского кодекса РФ, закрепляющую правовой статус лиц, уполномоченных на вступление в переговоры относительно возможных в будущем сделок.

Таким образом, медиация – лишь частный случай урегулирования споров с участием посредника. Посредничество в примирительной процедуре возможно и для лиц, не обладающих статусом медиатора. Более того, никаких существенных, принципиальных отличий меди-



---

ации от «простого посредничества» нет. И в том, и в другом случае результатом примирения выступает гражданско-правовое соглашение, не обладающее свойством принудительного исполнения, а ответственность посредника наступает по общим правилам – в судебном порядке при предъявлении иска.

Вместе с тем, параллельно с внесудебным примирением, процессуальное законодательство предусматривает возможность прекращения производства по делу в связи с заключением сторонами мирового соглашения, а также имплементирует в систему защиты прав судебные примирительные процедуры. Вопреки расхожему мнению, явление это не новое: еще по Уставу гражданского судопроизводства 1864 г. «суд обязан был до разбирательства дела предложить сторонам прекратить дело миром и указать действительные, по его мнению, способы к этому. При этом суд обязан был вникнуть в дело и не навязывать сторонам несправедливых условий примирения; он не имел права угрожать той или иной стороне решением дела против нее, настаивать на примирении во что бы то ни стало» [2, с. 138].

В настоящее время все процессуальные кодексы предусматривают судебное примирение. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 138 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) арбитражный суд принимает меры для примирения сторон, содействует им в урегулировании спора, руководствуясь при этом интересами сторон и задачами судопроизводства в арбитражных судах. Суд общей юрисдикции, рассматривая и разрешая гражданские дела, также принимает меры для примирения сторон и содействует им в урегулировании спора (ч. 1 ст. 153.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации – ГПК РФ). Судебные примирительные процедуры включены также в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ).

Необходимо отметить, что судебные примирительные процедуры имеют ряд отличий принципиального характера от внесудебного примирения. Но при этом они неоднородны и можно выделить два типа судебного примирения.

Прежде всего, судебное примирение осуществляется в ходе судебного разбирательства посредством заключения сторонами мирового соглашения.

По общему правилу, стороны представляют суду проект мирового соглашения, который требует утверждения. В случае, если условия соглашения не нарушают нормы действующего российского законодательства и права других лиц, суд утверждает его, одновременно прекращая производство в связи с заключением мирового соглашения.

---

Таким образом, мировое соглашение – это акт публичного (процессуального) права, который, в случае отказа от добровольного исполнения, может быть исполнен в принудительном порядке.

Однако мировое соглашение – это не примирительная процедура, а ее результат. Обсуждение его условий может осуществляться сторонами как в судебном заседании, так и вне его – путем непосредственных переговоров сторон или использования процедуры медиации. Суд, рассматривающий дело, может и должен предложить сторонам примириться, но очевидно, что не может участвовать в этом процессе, выступать в роли координатора переговоров или посредника – ведь в последующем ему надлежит рассматривать вопрос об утверждении этого соглашения. Поэтому мировое соглашение – это гражданско-правовая сделка сторон по спорным вопросам, утвержденная судом и в силу этого имеющая процессуальную, то есть публично-правовую природу. Важно то, что, обладая свойствами обязательности и исполнимости, мировое соглашение не порождает новых споров (в отличие от медиативных и иных гражданско-правовых соглашений).

Далее, судебное примирение в настоящее время может осуществляться посредством применения различных примирительных процедур. О примирительных процедурах в суде сказано во всех процессуальных кодексах. Возникает вопрос: какие именно процедуры по примирению сторон могут проводиться в судах и кто их организует?

Например, АПК РФ закрепляет право сторон на выбор примирительной процедуры (ч. 3 ст. 138). В ст. 138.2 АПК РФ перечислены виды примирительных процедур: переговоры, посредничество, в том числе медиация, судебное примирение. Перечень не закрыт, что означает возможность применения в арбитражном судопроизводстве и других примирительных процедур. Аналогичное правило содержится в ст. 153.3 ГПК РФ.

Интересно, что результатом судебных примирительных процедур не всегда является мировое соглашение: в гражданском судопроизводстве им может выступать также частичный или полный отказ от иска; частичное или полное признание иска; полный или частичный отказ от апелляционной, кассационной жалобы, надзорной жалобы (представления); признание обстоятельств, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения (ч. 1 ст. 153.7 ГПК РФ).

Показательно также, что в числе судебных примирительных процедур законодатель называет переговоры, посредничество и медиацию – то есть внесудебную, гражданско-правовую деятельность. Неясно, зачем в текст процессуального закона включать указание на виды

---

внесудебных примирительных процедур, при том, что стороны могут прийти к соглашению любым способом – как с участием посредника, так и без него, а равным образом при использовании информационно-коммуникационных средств (обмениваясь письмами по электронной почте, например).

При этом в последнее время в центре общественного внимания находится как раз онлайн-урегулирование правовых конфликтов. На рассмотрение в Государственную Думу РФ внесен законопроект об онлайн-урегулировании правовых конфликтов в сфере защиты прав потребителей и развития института независимой экспертизы качества товаров и услуг с участием в этой работе общественных объединений. Как указывают разработчики, принятие соответствующего закона будет направлено на реализацию программы «Цифровая экономика Российской Федерации», а также создание правовой основы для развития системы альтернативных онлайн-механизмов урегулирования споров.

В данном контексте нужно отметить, что онлайн-урегулирование споров, несмотря на «революционное» название, ничем не отличается от прочих форм урегулирования. Как и медиацию, его нельзя назвать альтернативой государственному судопроизводству. В Директиве Европейского Парламента и Совета Европейского союза 2013/11/ЕС от 21 мая 2013 г. «Об альтернативном рассмотрении споров потребителей и об изменении регламента (ЕС)2006/2004 и Директивы 2009/22/ЕС (Директива об ADR потребителей)» особо подчеркивается, что процедуры онлайн-урегулирования конфликтов не должны препятствовать сторонам в осуществлении их права на доступ к судебной системе. По сути, онлайн-урегулирование спора представляет собой разновидность претензионного порядка.

Особый интерес вызывает судебное примирение. В литературе пишут, что направление правовой политики, согласно которому «сделан еще один шаг к активному вовлечению суда в процесс урегулирования споров посредством медиации» [5, с. 154], следует приветствовать.

Однако суд опасно куда-либо «вовлекать» по причине его особого статуса. Рассматривая и разрешая дела, суд является независимым, беспристрастным арбитром, обладающим исключительной функцией – разрешить спор по существу.

Если переговоры стороны, хотя и в судебном заседании, проводят самостоятельно, то очевидно, что примирение в суде в рамках специальной процедуры предполагает активное участие суда. Причем это участие принципиально иное, нежели роль суда в гражданском и арбитражном судопроизводстве в целом: суд уже не независимый арбитр,

---

а третье лицо, оказывающее сторонам содействие в поиске и закреплении обоюдовыгодных компромиссных условий. Это – активный участник переговорного процесса. Некоторые авторы считают, что пришло время применительно к судебной деятельности употреблять термин «функция примирения» [7, с. 239]. Но одно дело – предложить сторонам примириться, а другое – оказывать им посреднические примирительные «услуги». Суд, рассматривающий и разрешающий дело, вряд ли может себе это позволить. Трудно согласиться с мнением о том, что в судебном примирении есть место «активной роли судьи, в производстве которого находится дело» [3, с. 533].

Вероятно, по этой причине судебную примирительную процедуру проводит не судья, рассматривающий дело, а судья в отставке – судебный медиатор.

Однако это обстоятельство ставит новые вопросы. Первый из них – какова природа правоотношений, оформляющих судебные примирительные процедуры? Общеизвестно, что процессуальными являются только те правоотношения, обязательным субъектом которых является суд. Правоотношения, складывающиеся без участия суда, даже по поводу предмета спора, имеют материально-правовой характер. Как писала, например, Н. А. Чечина, «нормы гражданского процессуального права регулируют отношение между любым из участвующих в процессе лиц и судом. Правовые отношения лиц, участвующих в процессе между собой, минуя суд, регулируются нормами материального права» [10, с. 51].

Соответственно, имеют ли процессуальную природу правоотношения, складывающиеся между судебным примирителем и сторонами правового конфликта в процессе их урегулирования? С одной стороны, эти отношения возникают и развиваются в «процессуальной плоскости», в рамках судопроизводства. С другой – они связывают стороны правового конфликта не с судом, рассматривающим дело, а с работником суда (судебным примирителем). Поэтому процессуальными такие правоотношения не являются. Они имеют такую же правовую природу, как, например, отношения между заявителем и канцелярией суда в процессе подачи искового заявления. Они имеют отношение к делу, связаны с его рассмотрением, но в него не входят.

Можно встретить мнение, что «судебное примирение выходит за рамки процесса (производства по делу), поэтому осуществляется в другом порядке и другим субъектом, не связанным с рассмотрением данного дела» [9, с. 90]. Однако это не конкретная мысль. Нельзя сказать, что судебная примирительная процедура представляет собой отдельное производство по делу.

---

При этом статус судьи в отставке, содействующего сторонам в примирении, безусловно, публично-правовой. Поэтому можно заключить, что правоотношения между сторонами правового конфликта и судебным примирителем имеют публично-правовой характер, но не процессуальный. Вместе с тем властеотношениями их тоже не назовешь, так как в процессе реализации примирительной процедуры стороны напрямую не подчиняются судебному примирителю.

Здесь возникает второй, вытекающий из первого, вопрос: какова природа соглашения, заключенного сторонами правового конфликта при содействии судебного примирителя?

Учитывая, что сторонами данного соглашения выступают истец и ответчик, то, вероятно, это частноправовое соглашение по предмету спора, договор. Однако в контексте участия в нем судебного примирителя (судьи в отставке) проявляются публично-правовые черты. Если соглашение, заключенное под руководством судьи в отставке, окажется нарушающим права других лиц или действующего законодательства – ответственность какого рода наступит? Гражданско-правовая (как в случае с внесудебными медиаторами) или публично-правовая?

Все эти вопросы требуют ответов и тщательной законодательной проработки.

Представляется все же, что следует различать судебные и внесудебные мировые сделки, как это исторически сложилось. Например, еще Е. А. Нефедьев писал: «по форме совершения можно различать несудебную и судебную мировую сделку. Первая совершается посредством записи, явленной у нотариуса, вторая – посредством мирового прошения или мирового протокола» [6, с. 336]. Судебные сделки должны заключаться сторонами самостоятельно, свободно, без участия суда в целях исключения заинтересованности любого рода. Внесудебные соглашения обладают наибольшей степенью «безопасности» тогда, когда удостоверены нотариусом.

Судьба судебных примирительных процедур пока туманна. С одной стороны, неоспоримо, что доверие российских граждан к власти и государственному судопроизводству несравнимо выше, чем к частным лицам, оказывающим услуги медиаторов. С другой – задачей суда является правильное и своевременное рассмотрение и разрешение дела по существу, и, реализуя эту функцию, они связаны основополагающими процессуальными принципами. Кроме этого, далеко не каждый правовой конфликт может быть урегулирован – например, по нашему мнению, не подлежат урегулированию (а должны быть только разрешены) публично-правовые конфликты. Сказанное в купе будет влиять на готовность судей осуществлять примирительные

---

процедуры и отвечать за их результаты. Нельзя согласиться с тем, что «менталитет, правовые традиции и уровень правовой культуры российских граждан не будут способствовать активному внедрению судебного примирения без специальных стимулирующих механизмов, а возможно, и императивных предписаний к участию в такой процедуре со стороны процессуального законодательства» [4, с. 98]. Во-первых, с менталитетом и правовой культурой дела у российских граждан обстоят далеко не так плохо, во-вторых, одним из принципов и необходимых начал любой примирительной процедуры является добровольность.

### Список литературы:

1. Васьковский, Е.В. Учебник гражданского права. Вып. 1. Введение и общая часть / Е.В. Васьковский. – СПб. : Издание Книжного магазина Н.К. Мартынова ; Типография Контрагентства железных дор., 1894.
2. Великая реформа: к 150-летию Судебных Уставов : в 2 т. – Т. 1: Устав гражданского судопроизводства / под ред. Е. А. Борисовой. – М. : Юстицинформ, 2014. – 544 с.
3. Зарипов, Ш.Р. Примирительные процедуры в арбитражном процессе Российской Федерации / Ш.Р. Зарипов // Вопросы российской юстиции. – 2020. – № 6. – С. 531–537.
4. Лисицын, Ю.В. О перспективах внедрения института судебного примирения в российское процессуальное законодательство / Ю.В. Лисицын, М.С. Трофимова // Beneficium. – 2020. – № 1 (34). – С. 95–101.
5. Молева, Г.В. Судебная медиация как один из элементов современной судебной политики / Г.В. Молева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2014. – № 2.
6. Нефедьев, Е.А. Учебник русского гражданского судопроизводства. Издание третье / Е.А. Нефедьев. – М. : Типография Императорского Московского Университета, 1908. – 402 с.
7. Павликов, С.Г. О примирении как функции судебной деятельности / С.Г. Павликов, Н.Б. Флейшер // Общество и право. – 2015. – № 1 (51). – 238–241 с.
8. Решетникова, И.В. Право встречного движения. Посредничество и российский арбитражный процесс / И.В. Решетникова // Медиация и право. Посредничество и примирение. – 2007. – № 2(4).
9. Трезубов Е.С. Новеллы судебного примирения в контексте судебного-правовой политики / Е.С. Трезубов, Е.Г. Исакова // Вестник КемГУ. Гуманитарные и общественные науки. – 2020. – № 4 (1). – 88–94 с.
10. Чечина, Н.А. Избранные труды по гражданскому процессу / Н.А. Чечина. – СПб. : Издательский Дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. – 656 с.

**С. Е. Чаннов,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заведующий кафедрой  
служебного и трудового права  
Поволжского института управления  
имени П.А. Столыпина – филиала  
РАНХиГС, профессор кафедры  
административного и муниципального  
права Саратовской государственной  
юридической академии

**S. E. Channov,**  
Doctor of jurisprudence, Professor,  
The Head of the Department office  
and the labor law of the Volga region  
institute of management named after  
P. A. Stolypin – RANEPA branch;  
Professor of the Department  
of Administrative and Municipal Law,  
Saratov State Law Academy  
sergeychannov@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-198-206

## О СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВАХ И СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТАХ\*

**Аннотация:** целью статьи является рассмотрение вопросов обеспечения социальных прав в контексте существующей в Российской Федерации конституционно-правовой модели разграничения полномочий. Отмечается, что, хотя по своей природе социальные права не являются самоисполнимыми и требуют для своей реализации выделения необходимых финансовых и материальных ресурсов, в настоящее время они часто закрепляются за публичными образованиями без обеспечения последних. Делается вывод о необходимости разработки и принятия государственных минимальных социальных стандартов, что позволит, с одной стороны, гарантировать социальные права, с другой – уменьшить политическую зависимость субъектов РФ от федерального центра.

**Ключевые слова:** социальные права, гарантии, разграничение полномочий, бюджетная обеспеченность, минимальные государственные социальные стандарты.

### On social rights and social standards

**Abstract:** the purpose of the article is to consider issues of ensuring social rights in the context of the constitutional and legal model of the separation of powers existing in the Russian Federation. It is noted that while social rights are not self-executing in nature and require the allocation of the necessary financial and material resources for their realization, they are now often assigned to public education without providing them. It is concluded that it is necessary to develop and adopt State minimum social standards, which will, on the one hand, guarantee social rights, and on the other, reduce the political dependence of the constituent entities of the Russian Federation on the federal center.

**Keywords:** social rights; guarantees; segregation of authority; budgetary provision; minimum state social standards.

Как известно, Конституция РФ провозглашает нашу страну социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное

\* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 19-011-00328.

---

развитие человека (ч. 1 ст. 7). Как отмечают специалисты, «главная задача социального государства – достижение такого общественного развития, которое основывается на закреплённых правом принципах социальной справедливости, всеобщей солидарности и взаимной ответственности» [1]. Соответственно, социальное государство – это государство, обеспечивающее реализацию прав граждан в таких важных сферах, как труд, отдых, образование, охрана здоровья, социальное обеспечение и т.п. Обязанностям государства по их обеспечению корреспондируют права граждан, именуемые социальными.

Несмотря на значимость социальных прав и их гарантирование на конституционном уровне, ситуация с реализацией именно социальных прав в настоящее время в Российской Федерации является наиболее сложной. Как отмечают специалисты, среди всех конституционных прав именно социальные нарушаются наиболее часто [2, с. 47]. Во многом это связано с их особым характером, поскольку социальные права, в отличие от «классических юридических», сформировавшихся как способ защиты свободы индивида от произвола государственной власти [3, с. 16–17], не являются самоисполнимыми. Соответственно, «для реализации социальных прав недостаточно просто воздерживаться от вмешательства в данную сферу: их реализация предполагает активную роль государства в обеспечении гражданам достойного уровня жизни и ряда иных благ» [4, с. 20].

Данное обстоятельство напрямую увязывает гарантирование социальных прав с возможностями финансового обеспечения. Как указывает Л.В. Андриченко, «реализация социальных прав в наибольшей степени, чем иные виды конституционных прав, зависит от уровня экономического развития государства» [5, с. 11].

Помимо общего уровня экономики страны, для реализации конституционных прав граждан важное значение имеет распределение полномочий по их обеспечению между публичными образованиями разного уровня с соответствующим наделением последних необходимыми финансовыми и иными ресурсами. В этой связи нельзя не отметить, что в настоящее время в Российской Федерации наиболее значимые, финансовоёмкие финансовые обязательства закрепляются за региональными и муниципальными властями. Применительно к социальной сфере на регионы, в частности, возложены полномочия по социальной поддержке и социальному обслуживанию; организации оказания медицинской помощи; обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования и др. Верно при этом подчеркивает



---

С.Г. Еремин: «К полномочиям субъектов Российской Федерации отнесены наиболее сложные, затратные полномочия, которые не всегда соответствуют уровню развития регионов» [6, с. 8]. Нередко также имеет место ситуация, когда полномочия передаются с федерального на региональный уровень власти без необходимых для их реализации финансовых ресурсов либо с недостаточными ресурсами (и это тоже касается преимущественно социальной сферы).

Указанная ситуация в значительной степени связана со сложившейся в настоящее время в Российской Федерации распределительной моделью экономики, которая выражается в произвольном изъятии федеральным центром материальных ресурсов регионов, откуда они возвращаются на места в соответствии с лояльностью территорий и выполнением ими целевых показателей, устанавливаемых из центра. Как верно отмечает О.А. Дементьева, «...основные бюджетные ресурсы поступают в федеральный бюджет, а их дальнейшее перераспределение между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципальными образованиями происходит в отсутствие четких объективных правил [7, с. 11].

Помимо этого, разумеется, имеет место и объективное неравенство в экономическом развитии российских регионов. По данным на 2021 год, совокупные доходы пяти самых бедных субъектов РФ составили лишь около 3 % от доходов пяти самых богатых [8]. Однако такое различие не является критичным само по себе, так как в данном случае речь идет лишь об абсолютных цифрах без учета размера данных регионов и численности их населения. Гораздо большую проблему с позиции обеспечения прав граждан представляет разница в расчетной бюджетной обеспеченности различных субъектов РФ, которая уже после распределения дотаций на ее выравнивание составила 0,641 для самого бедного региона (Кабардино-Балкарская Республика) и 2,946 для самого богатого (г. Москва) – то есть более чем в 4,5 раза. Такая ситуация диктует разные возможности в реализации конституционных прав (прежде всего, социальных) в зависимости от места их проживания: ведь от данного показателя зависит сколько (и какого уровня) услуг в сфере образования, здравоохранения, благоустройства, отдыха, культуры может получить конкретный гражданин. Все это проявляется в конкретных цифрах: например, за девять лет затраты властей г. Москвы на благоустройство практически совпали с затратами на аналогичные цели всей остальной России – 1,5 трлн руб. против 1,7 трлн руб., при том, что численность жителей Москвы все же в десять раз меньше населения остальной части страны [9].

---

---

Таким образом, предусмотренные действующим законодательством механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности не позволяют в полной мере достичь хотя бы сопоставимого уровня реализации социальных прав в «бедных» и «богатых» субъектах РФ. Между тем, как мы уже отмечали, такая ситуация не соответствует конституционным требованиям о равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо от места их проживания в Российской Федерации (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ) [10, с. 35–36].

В настоящее время существует объективная необходимость обеспечить реализацию социальных прав путем закрепления в законодательстве минимально необходимого их объема. М. В. Пресняков, подчеркивая разницу между социальными и иными конституционными правами граждан, справедливо указывает, что первые «приобретают свою содержательную определенность только в рамках отраслевого, текущего законодательства, закрепляющего определенные модели или механизмы реализации данного права» [11, с. 18]. Иными словами, в отсутствие законодательно определенного объема социальных услуг, гарантированно представляемых гражданам, сложно определить, реализуется ли конституционно закрепленное право на их получение надлежащим образом.

Российское законодательство содержит отдельные положения, устанавливающие минимальные требования социального характера, такие как прожиточный минимум, минимальный размер оплаты труда и т.п., однако они не регламентируют вопросы оказания государственных социальных услуг. Кроме того, в 2018 г. Россия ратифицировала (не в полном объеме) Конвенцию № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (заключена в г. Женеве 28 июня 1952 г.), но ее применение в Российской Федерации не увязано напрямую с необходимым бюджетным финансированием.

Ситуация могла бы быть отчасти изменена путем закрепления в законодательстве минимальных государственных социальных стандартов применительно к таким сферам, как образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание населения, жилищно-коммунальное хозяйство, при условии, что бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ должны были бы формироваться и исполняться с учетом расходов, необходимых для их обеспечения.

Минимальные государственные социальные стандарты определяются специалистами как государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основе за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется

---

государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории РФ [12]. Концепция минимальной бюджетной обеспеченности, рассчитываемой на основе минимальных государственных социальных стандартов, рассматривалась в качестве возможной для бюджетной системы РФ в конце 1990-х – начале 2000-х гг. Тогда, в частности, был издан Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 769 «Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» и на его основе подготовлены два проекта федеральных законов: «О социальных стандартах Российской Федерации» и «О минимальных государственных социальных стандартах». Ни один из этих законопроектов так в итоге и не был принят, а уже в 2004 г. из БК РФ было исключено понятие минимальной бюджетной обеспеченности, замененное на куда более неопределенные «расходные обязательства». Введение нового понятия косвенно повлекло за собой возложение новых обязательств на органы власти соответствующего уровня. Между тем, как показала правовая реальность, названные субъекты права не имели надлежащего финансового обеспечения принимаемых на себя расходных обязательств, так как в акте о бюджете на очередной финансовый год средства на их финансирование не предусматривались» [13, с. 26]. В результате, как справедливо отмечает А. А. Уваров, в действующей бюджетной системе Российской Федерации «вместо социальных стандартов жизни акцент делается на некоем усредненном нормативе финансового обеспечения в расчете на одного жителя, за которым невозможно понять реальное состояние благополучия человека» [14, с. 40].

Логичным следствием обозначенных процессов стало издание Указа Президента РФ от 27 ноября 2017 г. № 571 «О признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 769 “Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов”».

Данная реформа вызвала неоднозначную оценку в научном мире. Если одни специалисты считают отказ от государственных минимальных социальных стандартов логичным и обоснованным [15], то другие, напротив, полагают его ошибочным [16, 17]. Формальной причиной отклонения последнего российского законопроекта о минимальных государственных социальных стандартах послужили отрицательные отзывы на него Правительства РФ и Комитета по труду,

---

социальной политике и делам ветеранов. Что касается последнего, то в нем, в частности, было отмечено, что «с принятием Федерального закона от 20.08.2004 г. № 120-ФЗ “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений” положения Бюджетного кодекса РФ, касающиеся государственных минимальных социальных стандартов, были признаны утратившими силу. Таким образом, минимальные государственные социальные стандарты утратили свою роль инструмента бюджетных правоотношений». Однако смысл законопроекта № 209727-3 как раз и заключался в том, чтобы вернуть этот институт в бюджетное законодательство.

Концептуальная претензия Правительства РФ к законопроекту, содержащаяся в отзыве на него, заключалась в том, что «минимальные государственные социальные стандарты должны формироваться исходя из ресурсных возможностей бюджетной системы, а не наоборот».

Бесспорно, в этом есть определенная логика, так как принятие декларативных, финансово не обеспеченных норм вряд ли положительно скажется на функционировании бюджетной системы, да и всего государства в целом. В то же время, необходимо иметь в виду, что расходная часть бюджетной системы РФ имеет в своей основе куда большую субъективную составляющую, чем доходная. История (в том числе и нашей страны) знает много примеров, когда государство направляло большую часть своих финансовых ресурсов на перевооружение, безвозмездную (фактически) помощь другим государствам, достижение иных внешнеполитических целей, занимаясь обеспечением прав собственных граждан по остаточному принципу. Крайне сложно поэтому согласиться с позицией тех специалистов, которые полагают, что обеспечение социальных прав должно финансироваться государством по остаточному принципу и зависеть от наличия либо дефицита ресурсов на социальные обязательства в бюджетах и внебюджетных фондах [18, с. 89]. Напротив, мы полагаем, что реализация конституционного положения о том, что Российская Федерация является социальным государством, требует соответствующего финансового обеспечения, гарантируемого на определенном уровне государственными минимальными социальными стандартами.

В этом плане вполне обоснованной выглядит постановка вопроса «о финансово-правовых основах реализации конституционных норм» [19, с. 15]. Закрепление в Конституции РФ положений, касающихся гарантирования в Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, порождает у государства *обязанность* обеспечить

их реализацию и, соответственно, не право, а обязанность выделения необходимого финансирования. В комментарии к Закону РФ о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» справедливо отмечается, что «принятие поправок к ст. 75 Конституции РФ означает, что социальные стандарты становятся базовым инструментом государственного управления общественным развитием при выработке социально-экономической политики, распределении направляемых в социальный сектор ресурсов, реализации социальных программ, закреплении и обеспечении гарантий гражданам и решении других задач. Они приобретают вид конституционно оформленных, обязательных для исполнения нормативов. При этом их количественное выражение должно обеспечивать должное качество жизни человека» [20]. Однако как раз количественное выражение указанных нормативов не является в настоящее время четко определенным, что ставит под вопрос полноту реализации соответствующих конституционных норм.

Важным представляется закрепление минимальных государственных социальных стандартов именно на федеральном уровне, с тем чтобы гарантированное социальное обеспечение граждан РФ было единым по всей стране. При всей привлекательности подхода, используемого в настоящее время при формировании государственной социальной политики, в рамках которого, например, минимальный уровень заработной платы работников бюджетной сферы привязывается к среднему по региону, в нем заложен потенциально разрушительный для единства страны механизм, поскольку он официально ставит в неравное положение граждан РФ в зависимости от места их проживания [10, с. 38].

Наличие федеральных государственных минимальных социальных стандартов позволит регионам уже не зависеть от «доброй воли» федерального центра, а требовать выравнивания бюджетной обеспеченности до минимального уровня, определенного этими стандартами путем выделения необходимых дотаций. В Пояснительной записке к проекту федерального закона «О минимальных государственных социальных стандартах», о котором шла речь выше, вполне обоснованно, на наш взгляд, указывалось, что «установление и применение минимальных государственных социальных стандартов в Российской Федерации позволит избежать субъективных подходов при распределении и разграничении доходных источников между уровнями бюджетной системы, оказании финансовой помощи, выделяемой из вышестоящих бюджетов бюджетам других уровней, и будет способствовать

---

выравниванию минимальной бюджетной обеспеченности на всей территории Российской Федерации в целях реализации основных социальных гарантий и прав граждан, закрепленных Конституцией Российской Федерации». Такой подход, по нашему мнению, способствовал бы уменьшению и политической зависимости руководства субъектов РФ от федерального центра.

### **Список литературы:**

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. – 2-е изд., пересмотр. – М. : Норма : Инфра-М, 2011. – 1008 с.
2. Пантелеев, В.Ю. Некоторые вопросы совершенствования законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации / В.Ю. Пантелеев // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 7. – С. 47–49.
3. Глухарева, Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование) / Л.И. Глухарева. – М. : Юрист, 2003. – 303 с.
4. Бароцкая, К.Б. Конституционное право на социальное обеспечение в системе прав человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук / К.Б. Бароцкая. – Челябинск, 2007. – 187 с.
5. Андриченко, Л.В. Проблемы судебной защиты социальных прав граждан Российской Федерации / Л.В. Андриченко // Журнал российского права. – 2016. – № 9. – С. 5–17.
6. Еремин, С.Г. Основные тенденции развития внутрисубъектно-нормативного правового договора как источника финансового права // Российская юстиция. – 2012. – № 4. – С. 7–11.
7. Дементьева, О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность / О.А. Дементьева // Законодательство и экономика. – 2013. – № 2. – С. 5–16.
8. Названы самые богатые и бедные регионы России // Официальный сайт Российского агентства международной информации «РИА Новости». – URL: <https://ria.ru/20210710/regiony-1740704864.html> (дата обращения: 23.07.2021).
9. Благоустройство Москвы в этом году оказалось дороже Крымского моста // Официальный сайт делового издания «Ведомости». – URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/12/12/818607-blagoustroistvo-moskvi> (дата обращения: 23.07.2021).
10. Чаннов, С.Е. Экономическое неравенство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в контексте обеспечения конституционных прав и свобод граждан / С.Е. Чаннов // Журнал российского права. – 2019. – № 10. – С. 30–41.
11. Пресняков, М.В. Проблема содержательной определенности и конституционной защиты социальных прав / М.В. Пресняков // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 6. – С. 16–23.

---

12. Финансовое право: учебник / под общ. ред. Э.Д. Соколовой; отв. ред. А.Ю. Ильин. – М. : Проспект, 2019. – 592 с.

13. Пауль, А.Г. Расходы бюджетов: понятие и особенности / А.Г. Пауль // Финансовое право. – 2005. – № 7. – С. 25–27.

14. Уваров, А.А. О муниципальном функционировании в сфере решения задач социального государства / А.А. Уваров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 2. – С. 38–42.

15. Кудряшова, Е.В. Вопросы правового регулирования государственного планирования / Е.В. Кудряшова // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 51–57.

16. Васильев, В.А. Конституционно-правовое регулирование представительства и защиты в сфере труда: исторический опыт и современное видение / В.А. Васильев // Российская юстиция. – 2013. – № 7. – С. 12–15.

17. Жуйков, В.М. Эколого-правовые основы устойчивого развития поселений / В.М. Жуйков, Е.С. Пышьева // Журнал российского права. – 2013. – № 9. – С. 114–121.

18. Арановский, К.В. О правах человека и социальных правах / К.В. Арановский, С.Д. Князев, Е.Б. Хохлов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 4. – С. 61–91.

19. Невинский, В.В. К вопросу о «двойных» стандартах финансово-правового регулирования реализации конституционных норм в социальной сфере / В.В. Невинский, Н.Я. Гринчинко // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 15–18.

20. Хабриева, Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 240 с.

---

**О.Л. Солдаткина,**  
кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник  
Саратовского филиала ИГП РАН

**O.L. Soldatkina,**  
Candidate of Law, Senior Researcher  
of the Saratov Branch of the Institute  
of State and Law RAS  
buzum@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-207-213

## **К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПЕРСПЕКТИВНЫХ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

***Аннотация:** статья посвящена обоснованию необходимости перехода норм права к машиночитаемому виду и вызванным этим переходом изменениям процедур правотворчества и структуры нормативного правового акта. Автор делает вывод о том, что машиночитаемое право, рассматриваемое как упорядочение законодательного массива и ориентации его на автоматическую обработку, представляется перспективным направлением оптимизации нормотворческой деятельности в свете обеспечения использования перспективных цифровых технологий.*

***Ключевые слова:** цифровые технологии, нормотворческая деятельность, искусственный интеллект, экспертные системы, машиночитаемое право.*

### **On the question of legal support the use of advanced digital technology in the standards-related activities**

***Abstract:** the article is devoted to the substantiation of the need for the transition of the rule of law to a machine-readable form and the changes caused by this transition in the procedures of lawmaking and the structure of the normative legal act. The author concludes that machine-readable law, considered as the streamlining of the legislative array and its orientation towards automatic processing, seems to be a promising direction for optimizing rule-making activities in the light of ensuring the use of promising digital technologies.*

***Keywords:** digital technologies, rule-making, artificial intelligence, expert systems, machine-readable law.*

Современный этап развития информационных технологий ставит перед всеми ветвями государственной власти непростую задачу – управленцам приходится сталкиваться с огромным количеством информационных технологий, требующих обновления законодательных новелл. Среди них – блокчейн, большие данные и, конечно, искусственный интеллект. Что касается последнего, актуальность научных разработок по теме его правового регулирования сегодня уже не ставится под сомнение, поиск юридических конструкций идет во всем мире – так же, как практически везде, наблюдается отставание законодательства от темпов развития и внедрения «роботов» во всех видах деятельности, в том числе законотворческой.



---

Разговоры о необходимости структурирования нормативной системы для удобства автоматической обработки норм и – в дальнейшем – их частичного автоматического создания ведутся в научных кругах уже давно. Так, вопрос поднимался в работах Л. В. Голоскокова [1, с. 218–250] еще в 2006 г., а также позднее нами в рамках кандидатской диссертации и более поздних исследований [2, 3 и др.].

В частности, Л. В. Голоскоков говорил о создании «сетового права» (сущность термина «сетовое право» в нашем понимании следующая: сетовое право отражает не возникновение нового содержания права, а его обогащение активным использованием сетевых аспектов, как по поводу новых видов общественных отношений, возникающих в виртуальной среде, так и посредством новых (сетевых) инструментов, в том числе автоматизирующих процесс создания правовых норм [4]), в числе основных принципов которого выделял, например, следующие: автоматизация создания некоторых элементов норм права; автоматическое или полуавтоматическое регулирование некоторых правовых отношений в киберпространстве; стандартизацию структуры и содержания нормативного акта; разработку внутренне непротиворечивого законодательства, использующего единые для всех отраслей права определения и термины, отработанных с позиции автоматизации правотворческих процессов; обеспечение прямой и обратной связи каждого субъекта права с государством или его органами в режиме реального времени; качественно иной способ генерации некоторых элементов норм права без письменной формы, только в электронном виде [1, с. 218–250].

Десять лет назад идея считалась спорной, а мысль об автоматическом формировании некоторых видов норм права резко отвергалась большинством ученых-правоведов. Изменения в оценке произошли в 2015–2017 гг. Так, в 2017 г. главе правительства Д. А. Медведеву предложили план перевода всей правовой и нормативной системы страны на «цифровые рельсы» с созданием электронных кодексов и подключением искусственного интеллекта для анализа и принятия решений [5]. Сегодня же в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [6] важнейшее значение придается формированию цифрового юридического языка, в частности, в соответствии с пунктом 1.23 паспорта федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» в числе прочих стратегических документов разрабатываются и концепции развития технологий машиночитаемого права.

---

---

В свете этого удивительным представляется то, что до сих пор при формировании концепций развития такой важной области деятельности, как законотворчество, к основным элементам стратегических направлений законотворческой политики относятся только прогнозирование, основной целью которого является определение характера протекания процесса правотворчества в будущем [7, 8], и стратегическое планирование, представляющее собой утверждение порядка мероприятий по установлению последовательности и сроков подготовки, рассмотрения и принятия законопроектов [9, с. 26–27]. Причем, говоря о прогнозировании и стратегическом планировании, эксперты имеют в виду выделение областей, где требуется обновление нормативного материала, а также социально-экономическое обоснование для такого обновления, упуская из виду вопрос совершенствования самого законодательного массива.

Между тем в рамках обоих этих стратегических элементов законотворцы сталкиваются с огромным информационным массивом, который не может быть охвачен человеческим сознанием, что приводит к недоучету всех параметров и неточности оценок. Соответственно, насущная необходимость в данной области – широкое использование так называемых экспертных систем и упомянутого ранее искусственного интеллекта. Процесс внедрения указанных систем, безусловно, является непростым с организационной точки зрения, но эффективность правотворческой и правоприменительной деятельности получает настолько большой прирост, что «перевешивает» сложность подготовительных работ. Проиллюстрируем несколькими примерами, в чем именно будет проявляться повышение эффективности при применении информационных систем.

1. Уменьшение сроков принятия законов. Чтобы провести одну законодательную инициативу на федеральном уровне, требуется в среднем 300 дней [10], из которых большое количество времени уходит на аналитику. Системы искусственного интеллекта ускорят процесс сбора данных в десятки раз и, взяв на себя выполнение рутинных задач, позволят более эффективно использовать кадровый ресурс.

2. Упрощение и ускорение процедур правоприменения. В силу цифрового формата хранения данных и автоматической индексации документов еще на этапе их создания автоматизированные системы позволят быстрее осуществлять подготовку и рассмотрение материалов дела, а как следствие – ускорят проведение судебного разбирательства.

Особенность всех информационных и автоматизированных систем состоит в том, что их работа основана на применении бан-

---

---

ков знаний, где данные хранятся в строго определенном, формализованном цифровом виде. Анализ же параметров имеющегося законодательного массива показывает, что структура имеющихся актов отличается, и это затрудняет их автоматическую обработку. Поэтому для эффективного использования систем искусственного интеллекта в рамках нормотворчества сам нормативный правовой акт и процедура его создания должны претерпеть существенные изменения, что в свою очередь приводит исследователей к понятию машиночитаемого права и его норм.

Так, компания «Симплоер» в своей концепции автоматизации права понимает под машиночитаемыми нормами «однозначно сформулированные и понятные программе правила на базе унифицированного программного языка или других средств» [11], а будущее нормотворчества связывает в основном с созданием юридического языка программирования (не исключая и вариант автоматизации законодательства на естественном языке).

Однако представляется, что «технологический оптимизм» – позиция, согласно которой искусственный интеллект способен полностью заменить человека при составлении правовых предписаний – это оторванная от реальности идея. Ни современные системы искусственного интеллекта, ни существующие языки программирования не позволяют полностью автоматизировать процесс нормотворчества. А вот адаптация нормативного пространства под возможности автоматической обработки текстов необходима. Рассмотрим далее, как конкретно должен измениться законодательный массив.

#### 1. Унификация структуры нормативного документа.

Как мы упоминали выше, сейчас во внутренней структуре нормативно-правовых актов существует разница в их оформлении: абзацы могут быть без номеров или пронумерованы, причем нумерация встречается различная (пункты–подпункты, части–пункты и т.д.), в то время как для автоматизации важно, чтобы каждый абзац имел свой номер, причем этот номер должен найти свое отражение в уникальном номере документа в базе данных, файле или любой другой единице цифровой информации. Помимо этого, текст должен быть поделен на сегменты (минимальный объем законченной смысловой информации), каждый из которых должен быть проиндексирован, то есть в любом случае имеет свое уникальное имя или номер.

Есть и другая сторона: сами нормы достаточно сложны для восприятия не только автоматизированными системами, так и непрофессионалом. Таким образом, упрощение самих норм и четкое структурирование документа – желаемое (а возможно и неизбежное)

---

---

состояние законодательной системы с точки зрения автоматической обработки.

2. Изменение процедуры принятия НПА и должностных инструкций.

Законопроектная деятельность является сложной, многоступенчатой и последовательно реализуемой самостоятельной стадией конотворческого процесса, включающей в качестве важнейшего этапа мониторинг экономических, социальных, политических, правовых и иных явлений [8, с. 9]. Унифицировав форму документа и оптимизировав процесс его принятия, а также призвав в помощь не только должностные инструкции, но и специальный софт (в том числе и автоматически задающий нужную структуру документа), можно добиться сокращения времени принятия решений. Это в том числе позволит уменьшить периоды «беззакония», примеров которого было много в период пандемии (так, суды начали проводить заседания удаленно еще в апреле 2020 г. [12], в то время как Минюст начал готовить законопроект об участии в судебном заседании из дома только в мае 2020 г. [13]).

Особо подчеркнем также и то, что структура нормативного правового акта должна закладываться сразу, еще на стадии законопроекта, то есть законодателю еще при разработке проекта необходимо ориентировать на некоторую модельную структуру акта, адаптированную под автоматическую обработку, – это удобно и для всенародного обсуждения законопроекта (например, в сети Интернет), и для его дальнейшего размещения в информационных системах, а также позволит организовать быстрый поиск как документов в целом, так и их логически отдельных частей, сравнение новых сегментов с уже существующими на предмет их соответствия и непротиворечивости.

3. Стандартизация правовой информации.

Проблемы стандартизации законодательного массива могут быть решены только путем комплексной работы по техническому и организационному направлениям, причем оба этих направления требуют отдельного упоминания при создании концепций оптимизации нормотворческой деятельности.

Для решения технической стороны вопроса требуется внести изменения в законодательство в той части, которая касается форм существования и хранения информации. Так, сам документ как единица хранения юридически значимой информации с точки зрения машиночитаемого права является крайне неудобной – уместнее было бы использовать понятие «данные», но поскольку все текущее информационное законодательство «завязано» на форму документа,

то это изменение становится слишком радикальным. Остановимся на необходимости установить по меньшей мере одинаковые статусы разных форм существования документа (бумажной и цифровой).

С организационной же точки зрения требуется закрепление практики подготовки модельных законов на федеральном уровне и качественно иного способа генерации некоторых элементов норм права без письменной формы, только в цифровом виде; разработка единых стандартов на нормативные правовые акты, закона о нормативном правовом акте и т.д. Более того, представляется необходимым сменить само отношение к сути нормативного правового акта как к единице данных.

Таким образом, машиночитаемое право, если рассматривать его не как полную автоматизацию процесса правотворчества, а как упорядочение законодательного массива и ориентации его на автоматическую обработку, представляется перспективным направлением оптимизации нормотворчества при условии того, что процесс изменений будет иметь не только технические, но и организационные стороны.

#### Список литературы:

1. Голоскоков, Л.В. Модернизация российского права: теоретико-информационный аспект: дис. ... д-ра юрид. наук / Л.В. Голоскоков. – Краснодар, 2006. – 423 с.
2. Солдаткина, О.Л. Информационные ресурсы российской правовой политики: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук / О.Л. Солдаткина. – Саратов, 2011. – 188 с.
3. Солдаткина, О.Л. Отношение к нормативному правовому акту как к информационному ресурсу и фактору повышения эффективности правотворческой политики // Правотворческая политика : ежегодник. – 2013. – № 1. – С. 41–44.
4. Голоскоков, Л.В. Теория сетевого права / Л.В. Голоскоков; под науч. ред. А.В. Малько. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2006. – 191 с.
5. Медведеву предложили подключить к нормотворчеству искусственный интеллект. – URL: <https://www.rbc.ru/society/13/11/2017/5a08e0069a794745359892c9> (дата обращения: 17.08.2021).
6. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». – URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/> (дата обращения: 17.08.2021).
7. Баранов, В.М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 29–45.
8. Демаков, Р.А. Механизмы совершенствования законопроектной деятельности правительства Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук / Р.А. Демаков. – М., 2015. – 263 с.
9. Государственное стратегическое планирование: состояние, пер-

---

спективы и пути развития: сборник аналитических материалов фракции Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, 2020. – 80 с.

10. Зикеев, В. Законотворчество и «цифра» (лонгрид на тему). – URL: [https://zakon.ru/blog/2020/03/02/zakonotvorchestvo\\_i\\_cifra\\_longrid\\_na\\_temu](https://zakon.ru/blog/2020/03/02/zakonotvorchestvo_i_cifra_longrid_na_temu) (дата обращения: 17.08.2021).

11. URL: <http://future.simp.lawyer> (дата обращения: 17.08.2021).

12. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/04/20/828523-sud-internetu> (дата обращения: 01.08.2021).

13. Минюст готовит законопроект об участии в судебном заседании из дома // Российская газета. – 2020. – 3 мая. – URL: <https://rg.ru/2020/05/03/miniust-gotovit-zakonproekt-ob-uchastii-v-sudebnom-zasedanii-iz-doma.html> (дата обращения: 01.08.2021).

**С. В. Ворошилова,**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры истории  
государства и права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**S. V. Voroshilova,**  
Doctor of Law, Professor,  
Professor of the Department  
of History of State and Law,  
Saratov State Law Academy  
voroshilova-s-v@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-214-222

### **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ИМПЕРАТРИЦЫ ЕЛИЗАВЕТЫ ПЕТРОВНЫ В КОНТЕКСТЕ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ПРАВОВЫХ ТРАДИЦИЙ**

***Аннотация:** в статье рассматривается содержание нормативных правовых актов, изданных императрицей Елизаветой Петровной, развивающих и трансформирующих отечественные правовые традиции. Характеризуются традиции наследования престола, укрепления властных полномочий монарха, расширения привилегий дворянства. Цель – выявление условий создания нормативных правовых актов, мотивации законодателя и соответствия законов Елизаветы Петровны предшествующим правовым традициям. Методологическая основа: использовались как общенаучные, так и специальные методы исследования, среди которых анализ, синтез, формально-юридический, историко-правовой и др. Результаты: сформулирована авторская позиция о развитии отечественных правовых традиций в законодательстве Елизаветы Петровны. Определены особенности правотворчества императрицы. Вывод: законодательство Елизаветы Петровны, возрождая и развивая петровские традиции, стремилось отразить прогрессивные европейские идеи эпохи Просвещения. Расширяются права различных сословий, смягчаются уголовные наказания, развиваются наука и искусство.*

***Ключевые слова:** Елизавета Петровна, правовые традиции, наследование престола, привилегии дворянства, гуманизация уголовного законодательства.*

### **The legislation of the Empress Elizabeth Petrovna in the context of Domestic legal traditions**

***Abstract:** the article deals with the content of normative legal acts issued by the Empress Elizabeth Petrovna, which develop and transform the domestic legal traditions. The author characterizes the traditions of succession to the throne, strengthening the power of the monarch, and expanding the privileges of the nobility. Purpose: to identify the conditions for the creation of normative legal acts, the motivation of the legislator and the compliance of the laws of Elizabeth Petrovna with the previous legal traditions. Methodological basis: both general scientific and special research methods were used, including analysis, synthesis, formal-legal, historical-legal, etc. Results: the author's position on the development of*

*domestic legal traditions in the legislation of Elizabeth Petrovna is formulated. The features of the Empress' law-making are determined. Conclusion: the legislation of Elizabeth Petrovna, reviving and developing Peter's traditions, sought to reflect the progressive European ideas of the Enlightenment. The rights of various classes are being expanded, criminal penalties are being relaxed, and science and art are developing.*

**Keywords:** Elizabeth Petrovna, legal traditions, succession to the throne, privileges of the nobility, humanization of criminal legislation.

Изучение правовых традиций российского государства середины XVIII в. в контексте законодательства Елизаветы Петровны представляет исследовательский интерес и привлекает внимание ученых. Двадцатилетний период правления императрицы характеризовался тем, что она не только развивала уже существовавшие отечественные правовые традиции, но и трансформировала их, создавая основу для формирования новых.

С середины XIX в. историки и юристы пытаются проанализировать экономические, социальные, политические и правовые преобразования императрицы, определить характер ее законотворческого наследия. И если одни дореволюционные исследователи, такие как С.В. Ешевский и М.И. Семевский, считали, что Елизавета лишь следовала заветам своего отца и никаких важных изменений в государстве за 20 лет ее правления не произошло, то другие, такие как Е.С. Шумигорский, И.И. Петров, С.П. Даль, напротив, давали правлению Елизаветы Петровны положительную оценку [1, с. 4]. Выдающиеся историки XIX в. – В.О. Ключевский, С.М. Соловьев, С.Ф. Платонов, Н.И. Костомаров в своих фундаментальных произведениях по русской истории отмечали несомненные достижения Елизаветы в сфере развития просвещения и науки, экономики и политики [2–5].

Историки права, А.Д. Градовский, М.Ф. Владимирский-Буданов, И.Д. Беляев и другие, уделяли внимание изучению государственных и правовых реформ Елизаветы Петровны, характеризуя отдельные этапы в развитии отечественного государства и права [6–8]. Некоторые направления законодательной политики Елизаветы освящаются в работах В.Н. Латкина, К.Н. Лодыженского, С.В. Пахмана и др. [9–11] Изучая правотворчество Елизаветы Петровны и ее предшественников, ученые анализировали различные формы законодательных актов (манифесты, регламенты, уставы, указы), отмечая, что манифесты, издаваемые императрицей и формально имевшие большую юридическую силу, в рассматриваемый период фактически ничем не отличались от именных указов, получивших широкое распространение в юридической практике монарха.



В советской историографии специальных работ, посвященных Елизавете, практически не было, и только в конце 80-х гг. XX в. и начале XXI в. интерес к правлению Елизаветы Петровны вновь повышается, появляются монографические работы Н.И. Павленко, Е.В. Анисимова [12, 13], защищаются диссертации [1, 14], комментируются тексты нормативных правовых актов, изданных в период ее правления [15]. Характеризуя особенности российского права в XVIII в., исследователи приходят к выводу, что для Елизаветы Петровны, как и для любого русского монарха данного периода, собственные нормативные правовые акты имели большую юридическую силу, чем все предшествующее законодательство.

Итак, взойдя на престол в результате государственного переворота, осуществленного в ночь на 25 ноября 1741 г., Елизавета столкнулась с необходимостью юридического оформления данного события, что потребовало принятия ряда законодательных актов<sup>1</sup>. Осознавая шаткость своего положения, Елизавета провозгласила курс на восстановление прежних петровских традиций, в том числе наследования российского престола по праву «близости крови». В Манифесте «О вступлении на Всероссийский Престол Государыни Императрицы Елизаветы Петровны, и об учинении присяги», изданном 25 ноября 1741 г., Елизавета объявляла, что по причине младенчества бывшего императора Ивана VI и управления государством «разными персонами» страна находилась в «беспокойстве и непорядке». Для исправления сложившейся ситуации она вступила на престол «по всеподданейшему Наших верных подданных единогласному прошению», «законному праву» и «близости крови к Самодержавным Нашим вседражайшим Родителям» (Петру Великому и Екатерине I). Следует отметить, что впервые российский престол занял монарх, оба родителя которого были царствующими императорами. Неслучайно В.О. Ключевский называл Елизавету наиболее законной из всех преемников Петра I [2, с. 314].

Вместе с тем можно согласиться с исследователями, утверждавшими, что законность притязаний Елизаветы Петровны на российский престол не была очевидной [15, с. XIV] в свете Манифеста Петра I

<sup>1</sup> См: Манифест от 25 ноября 1741 г. «О вступлении на Всероссийский Престол Государыни Императрицы Елизаветы Петровны и об учинении присяги»; Манифест от 28 ноября 1741 г. «О вступлении на Престол Государыни Императрицы Елизаветы Петровны, с обстоятельным изъяснением ближайшего и преимущественного права Ее Величества на Императорскую Корону»; Именной указ от 12 декабря 1741 г. «О восстановлении власти Сената в правлении внутренних Государственных дел; о сочинении реестра указам прежних царствований, которые пользе Государственной противны; об уничтожении прежнего Кабинета и об установлении нового при Дворе Ее Императорского Величества; об учреждении по-прежнему в Губерниях прокуроров и об определении для управления иностранными делами Канцлера» и др. // ПСЗРИ. – Т. 11. – № 8473. – С. 537–538.

от 3 февраля 1718 г., отрешавшего царевича Алексея от наследства, и Указа от 5 февраля 1722 г. «О праве наследия престолом»<sup>1</sup>.

И хотя захват самодержавной власти Елизаветой Петровной был осуществлен бескровно, императрица осознавала необходимость легитимации своего правления, в связи с чем 28 ноября 1741 г. был опубликован Манифест «О вступлении на Престол Государыни Императрицы Елизаветы Петровны, с обстоятельным изъяснением ближайшего и преимущественного права Ее Величества на Императорскую Корону», в котором, ссылаясь на завещание Екатерины I, дается обоснование «законного права» Елизаветы на российский престол. В завещании (тестamente) Екатерины I, опубликованном в 1727 г. в составе Манифеста «О кончине Императрицы Екатерины I и о восшествии на престол Императора Петра II», наследником назначался Пётр Алексеевич, а в случае его бездетной смерти – Анна Петровна и ее наследники, а затем – Елизавета Петровна и ее наследники<sup>2</sup>. Вместе с тем, как утверждается в Манифесте от 28 ноября 1741 г., данное завещание было скрыто «коварными происками» графа Андрея Остермана, что и дало возможность взойти на престол Анне Иоанновне. Именно Остерман, как заявляется в Манифесте, сочинил завещание Анны Иоанновны, в котором, по утверждению Елизаветы, она была лишена своего законного права наследовать «Отеческий Престол»<sup>3</sup>. Таким образом, опираясь на российские правовые традиции наследования престола по принципу преемственности и первородства, Елизавета Петровна признает завещание Анны Иоанновны «оскорбительным» и недействительным.

Справедливости ради стоит отметить, что Манифест, составленный графом А. И. Остерманом, о назначении Анной Иоанновной своим наследником двухмесячного младенца, принца Иоанна, формально не нарушал положений Указа Петра I «О праве наследия престолом», предполагавшего свободу выбора наследника, но противоречил идее передачи престола «достойному наследнику» [16].

Поскольку в соответствии с нормами теста мента Екатерины I наследовать престол должна была не Елизавета, а сын Анны Петровны – Карл Петер Ульрих Гольштейн-Готторпский, будущий Пётр III, – в опубликованном в январе 1742 г. коронационном манифесте Елизаветы Петровны заявлялось, что «...полученная Нами превеликая

<sup>1</sup> Именной указ от 5 февраля 1722 г. «О праве наследия престолом» // ПСЗРИ. – № 3893. – Т. 6. – С. 496–497.

<sup>2</sup> Теста мент, блаженной памяти, Императрицы Екатерины I // ПСЗРИ. – № 5070. – Т. 7. – С. 789–791.

<sup>3</sup> Манифест от 28 ноября 1741 г. «О вступлении на Престол Государыни Императрицы Елизаветы Петровны, с обстоятельным изъяснением ближайшего и преимущественного права Ее Величества на Императорскую Корону» // Законодательство императрицы Елизаветы Петровны. – М., 2009. – С. 9.

и преславная сея Монархии наследственная Держава есть дар, данный Нам от Царя Царствующих, единого подающего и утверждающего Царские скипетры Бога» [17, с. 2]. Тем самым утверждалось, что, помимо законного права «ближайшей по крови», Елизавета избрана Богом на российский престол, что формировало божественную концепцию происхождения власти монарха [18, с. 136]. Сам церемониал прибытия Елизаветы Петровны в Москву, подробно описанный и опубликованный, подчеркивает религиозно-нравственный аспект восшествия новой императрицы на престол, а последняя выступает здесь как Богом избранная спасительница святого православного царства [19, с. 42].

Поскольку проблема легитимности собственной власти продолжала беспокоить императрицу, в 1743 г. она издает Манифест «О злодейственных умыслах разных преступников противу Ея Императорского Величества и об учиненных им наказаниях», обнародующий материалы следственного дела по обвинению князей Лопухиных в содействии возвращению Брауншвейгской династии к власти, что должно было убедить население в незыблемости притязаний на престол «богоизбранной» дочери Петра Великого.

Понимая, что российская правовая традиция наследования престола «ближайшего по крови» представителя императорской фамилии обеспечивает легитимность правящей династии и самодержавной власти монарха в представлениях его подданных, Елизавета Петровна в Манифесте от 7 ноября 1742 г. назначила своим наследником племянника, великого князя Петра Фёдоровича<sup>1</sup>.

Стремясь возродить государственно-правовое наследие своего отца, Именным указом от 12 декабря 1741 г. Елизавета восстановила Правительствующий сенат в качестве высшего органа государственной власти, упразднив созданный Анной Иоанновной Кабинет министров<sup>2</sup>. Восстановила губернскую прокуратуру, личную императорскую канцелярию – Кабинет, чрезвычайные совещания с главами государственного аппарата – «конференции», занялась пересмотром всех указов, изданных после правления Екатерины I, на предмет устранения возможных несоответствий традициям и духу петровского

<sup>1</sup> Манифест от 7 ноября 1742 г. «О назначении Его Королевского Высочества Петра, Владетельного Герцога Шлезвиг-Голштинского, наследником Престола Российского государства, с титулом Императорского Высочества» // Законодательство императрицы Елизаветы Петровны. – М., 2009. – С. 16.

<sup>2</sup> Именной указ от 12 декабря 1742 г. «О восстановлении власти Сената в правлении внутренних Государственных дел; о сочинении реестра указам прежних царствований, которые пользе Государственной противны; об уничтожении прежнего Кабинета и об установлении нового при Дворе Ее Императорского Величества; об учреждении по-прежнему в Губерниях прокуроров и об определении для управления иностранными делами Канцлера» // Законодательство императрицы Елизаветы Петровны. – М., 2009. – С. 12–15.

времени. Вместе с тем работа по пересмотру предшествующего законодательства продвигалась крайне медленно.

Стараясь упрочить свое положение и положение своих наследников на престоле, в марте 1754 г. Елизавета Петровна пришла к пониманию необходимости систематизации законов и создания специальной комиссии для разработки нового Уложения. В июле 1754 г. Сенат вынес решение о формировании Уложенной комиссии, определив ее состав: главная комиссия при Сенате и 35 комиссий при отдельных ведомствах и учреждениях [20, с. 49]. План работы комиссии был обнародован в Указе Сената от 24 августа 1754 г. и содержал четыре части: 1) «О суде»; 2) «О разном состоянии подданных вообще»; 3) «О недвижимых и движимых имениях»; 4) «О розыскных делах»<sup>1</sup>.

В 1755 г. были подготовлены две части нового Уложения – «О суде», определявшая основные положения и принципы судостроительства и судопроизводства, и «О розыскных делах», содержащая нормы уголовного и уголовно-процессуального права. Работа над второй по плану частью «О разном состоянии подданных вообще», в которой предполагалось закрепить правовое положение основных сословий России, была осложнена борьбой между различными группировками (П.И. Шувалов, Р.И. Воронцов, Я.П. Шаховской) по вопросу о распределении привилегий между дворянами и купечеством и при жизни Елизаветы закончена не была.

Захватив власть в результате дворцового переворота, Елизавета Петровна старалась заручиться поддержкой населения страны, уделяя значительное внимание законодательству, направленному на обеспечение «общего блага» подданных благодаря смягчению налоговой, финансовой и социальной политики государства. Используя сложившуюся юридическую практику издания именных нормативных правовых актов, императрица осуществляет свои реформы в области внутренней и внешней торговли, социального призрения, уголовного законодательства.

Существовавшая правовая традиция смягчения уголовного наказания в зависимости от социальной принадлежности преступника в законодательстве Елизаветы Петровны получила дальнейшее развитие и распространение на все сословия. 16 апреля 1742 г. был издан именной указ, отменивший телесные наказания для духовенства, с указанием «молодых в солдаты не писать, престарелых в Сибирь

<sup>1</sup> Указ Сената от 24 августа 1754 г. «О сочинении по судебным местам проектов Уложения, по плану прилагаемому, и о представлении таковых же проектов из Коллегий с их мнениями и планами на рассмотрение Сената» // Законодательство императрицы Елизаветы Петровны. – М., 2009. – С. 147–160.

не посылать»<sup>1</sup>, а 25 июня 1742 г. – именной указ, смягчивший телесные наказания для боярских и посадских людей, заменив кнут на плеть и отменив вырезание ноздрей<sup>2</sup>.

29 марта 1753 г. были опубликованы Высочайшая резолюция на доклад Сената, в соответствии с которой отменялось наказание в виде отсечения рук осужденным на вечную каторгу<sup>3</sup>, и именной высочайше утвержденный доклад, заменяющий смертную казнь и политическую смерть, сопровождавшуюся клеймением, на более гуманные наказания<sup>4</sup>. 22 января 1757 г. издается Сенатский указ, отменяющий членовредительные телесные наказания для женщин – «не вырывая у них ноздрей и не ставя на лицах знаков»<sup>5</sup>. И если в отношении мужчин смягчение телесных наказаний было продиктовано экономическими причинами (заклученные не могли работать и идти в рекруты), то отмена членовредительных наказаний в отношении женщин является проявлением милосердия императрицы и гуманизации уголовного законодательства.

Расширяя права и привилегии дворянского сословия, Елизавета Петровна продолжает традиции социальной политики своих предшественников, консолидируя дворянское сословие и предоставляя ему Сенатским указом от 14 марта 1746 г. монопольное право владения крепостными крестьянами<sup>6</sup>, а Сенатским указом от 13 декабря 1760 г. – право отправлять крестьян на поселение в Сибирь в зачет рекрутов. Указы о создании Государственного заемного банка и о монопольном праве дворян заниматься винокурением, изданные в 1754 г., значительно расширяют экономические и финансовые права служилого сословия.

Подводя итог изложенному, можно привести слова В.О. Ключевского, который высоко оценивал двадцатилетний период правле-

<sup>1</sup> Именной указ от 16 апреля 1742 г. «О производстве следствия и суда над людьми Священного и монашеского чина, кои за собою или за другими будут сказывать слово и дело» // ПСЗРИ. – Т. 11. – № 8548. – С. 598–599.

<sup>2</sup> Именной указ от 25 июня 1742 г. «Об учинении за ложное сказывание слова и дела боярским и посадским людям жестокого наказания плетями и об отдании помещиковых людей помещикам, а посадских в слободы» // ПСЗРИ. – Т. 11. – № 8572. – С. 618.

<sup>3</sup> Высочайшая резолюция на доклад Сената «О неотсечении рук тяжким преступникам, осужденным к ссылке на вечную работу, и о предоставлении женам и детям таковых преступников пользоваться свободой на основании указа 1720 Августа 16» // ПСЗРИ. – Т. 13. – № 10086. – С. 817.

<sup>4</sup> Именной указ от 25 мая 1753 г. «Об именовании политической смертью возведение на виселицу или положение головы на плаху; о предоставлении в Сенат экстрактов из дел, по которым преступники присуждаются к натуральной или политической смерти, не приводя приговоров в исполнение; и о подтверждении указа 1720 Августа 16 касательно жен и детей тяжких преступников» / Законодательство императрицы Елизаветы Петровны. – М., 2009. – С. 117–118.

<sup>5</sup> Указ Сенатский от 22 января 1757 г. «О ссылке преступниц, по наказании кнутом, в Сибирь, не вырывая у них ноздрей и не ставя на лице знаков» // ПСЗРИ. – Т. 14. – № 10686. – С. 717.

<sup>6</sup> Указ Сенатский от 14 марта 1746 г. «О покупке кушам и прочим разночинцам, состоящим в подушном окладе, людей и крестьян» // ПСЗРИ. – Т. 12. – № 9267. – С. 523–528.

ния Елизаветы, отмечая, что «...с правления Софьи никогда на Руси не жилось так легко, и ни одно царствование до 1762 г. не оставляло по себе такого приятного воспоминания» [2, с. 314]. Вместе с тем следует подчеркнуть, что Елизавета Петровна, открыто провозглашая курс на возвращение прежних, петровских традиций, активно занималась новаторством, пытаясь соединить новые европейские веяния с «благочестивой русской стариной». Значительно укрепив властные полномочия монарха, она закрепляет его обязанности перед обществом. В период ее правления монарх выступает гарантом защиты интересов всех своих подданных, что несколько расходится с прежними традициями, но значительно повышает социальный авторитет императрицы.

За 20 лет правления Елизаветы Петровны было издано 2 918 законодательных актов, опубликованных в XI–XV томах ПСЗРИ. Среди них были и такие, как указы о содержании в покоях Зимнего дворца котлов и кошек для ловли мышей, изданные с 1750 по 1754 г.<sup>1</sup> Вместе с тем Елизавета вошла в историю как правительница, которая способствовала развитию науки и искусства, учредив в 1755 г. Московский университет, а в 1757 г. – Академию художеств, занималась вопросами социального призрения, строя дома для инвалидов и сирот, прощала недоимки, отменила внутренние таможенные сборы и не применяла смертной казни.

### Список литературы:

1. Мурашов, И. Ю. Властные полномочия российского монарха в правление Елизаветы Петровны : автореф. дис. ... канд. ист. наук / И. Ю. Мурашов. – Омск, 2010. – 26 с.
2. Ключевский, В. О. Курс русской истории / В. О. Ключевский // Сочинения : в 9 т. – М. : Мысль, 1989. – Т. 4. – 398 с.
3. Соловьёв, С. М. Сочинения : в 18 кн. / С. М. Соловьёв. – М. : Мысль, 1993. – Кн. 12. – Т. 23–24. – 687 с.
4. Костомаров, Н. И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей : в 3 т. / Н. И. Костомаров. – СПб. : Лениздат, 2007. – Т. 3. – 573 с.
5. Платонов, С. Ф. Полный курс лекций по русской истории / С. Ф. Платонов. – М. : Астрель, 2006. – 703 с.
6. Градовский, А. Д. Начало русского государственного права : в 3 т. / А. Д. Градовский. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1876. – Т. 2. – 354 с.
7. Владимирский-Буданов, М. Ф. Обзор истории русского права / М. Ф. Владимирский-Буданов. – М. : Территория будущего, 2005. – 797 с.
8. Беляев, И. Д. Русское общество от кончины Петра Великого до Екатерины II / И. Д. Беляев // Библиотека для чтения. – 1865. – Т. 1. – № 3. – С. 57–97.

<sup>1</sup> См.: Законодательство императрицы Елизаветы Петровны. – М., 2009. – С. XXIX–XXX.

9. Латкин, В.Н. Законодательные комиссии в России в XVIII столетии / В.Н. Латкин. – СПб. : Л.Ф. Пантелеев, 1887. – Т. 1. – 595 с.

10. Лодыженский, К.Н. История русского таможенного тарифа / К.Н. Лодыженский. – СПб. : Тип. В.С. Балашева, 1886. – 82 с.

11. Пахман, С.В. История кодификации гражданского права: в 2 т. / С.В. Пахман. – СПб. : Тип. 2 Отд. СЕИВК, 1876.

12. Павленко, Н.И. Страсти у трона: история дворцовых переворотов / Н.И. Павленко. – М. : Журн. «Родина», 1996. – 317 с.

13. Анисимов, Е.В. Елизавета Петровна / Е.В. Анисимов. – М. : Молодая гвардия, 2005. – 425 с.

14. Козлова, А.А. Российская императрица Елизавета Петровна в оценках отечественных историков : автореф. дис. ... канд. ист. наук / А.А. Козлова. – Омск, 2003. – 22 с.

15. Законодательство императрицы Елизаветы Петровны / сост. и автор вступ. статьи В.А. Томсинов. – М. : Зерцало, 2009. – 257 с.

16. Томсинов, В.А. Проблема престолонаследия в России во второй четверти XVIII века // Жидковские чтения. Материалы межвузовской научной конференции. Москва, 24 апреля 2008 г. – М. : РУДН, 2009. – С. 152–177.

17. Обстоятельное описание торжественных порядков благополучного вшествия в царствующий град Москву и священнейшаго коронования ея августейшаго императорского величества всепресветлейшия державнейшия великия государыни императрицы Елисавет Петровны самодержицы все-российской, еже бысть вшествие 28 февраля, коронование 25 апреля 1742 года. – СПб. : Тип. Академии наук, 1744. – 222 с.

18. Бугров, К.Д. «Политическое богословие» елизаветинской эры: легитимация власти Елизаветы Петровны в придворной проповеди 1740–1750-х гг. / К.Д. Бугров // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – № 436. – С. 131–138.

19. Соколова, Е.С. «По нашей к подданным любви...»: о способах легитимации надсословной модели самодержавия в юридической политике императрицы Елизаветы Петровны (1742–1760 годы) / Е.С. Соколова // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. – 2020. – № 1. – С. 39–53.

20. Коршунова, Н.В. Проблема разработки проекта «О состояниях подданных вообще» в рамках работы Уложенной комиссии 1754–1766 гг. / Н.В. Коршунова // Проблемы истории, философии, культуры. – 2008. – № 19. – С. 48–56.

---

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ВУЗЫ:  
ВЛАДИМИРСКИЙ ФИЛИАЛ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ  
НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ •

---

**В. А. Чирикин,**  
*кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой теории  
и истории государства и права  
Владимирского филиала РАНХиГС*

**V. A. Chirikhin,**  
*Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor, Head of Department  
of theory and history of state and law  
of Vladimir Branch of the RANEPА  
Chirikin\_V@vlad.ranepa.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-223-227

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена законодательным закреплением института системы публичной власти в России. Основной Закон страны устанавливает, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и взаимодействуют для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.*

*Цель статьи – проанализировать структуру публичной власти, а также показать значение включения органов местного самоуправления во вновь созданную систему.*

*Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектического, анализа, синтеза, системного, исторического) и частнонаучных методов (формально-юридического, сравнительно-правового). Автор приходит к выводу, что включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в России влечет изменение принципов и порядка финансирования муниципальных сообществ в лучшую для них сторону.*

***Ключевые слова:** Конституция РФ, власть, публичная власть, единая система публичной власти, государственная власть, местное самоуправление.*

### Constitutional and legal consolidation of the public authority system in Russian Federation

***Abstract:** the relevance of the article is due to the legislative consolidation of the institution of the system of public power in Russia. The Basic Law of the country establishes that local self-government bodies and state authorities are part of a single system of public power and interact to most effectively solve problems in the interests of the population living in the relevant territory.*



---

*The purpose of the article is to analyze the structure of public power, as well as to show the importance of including local self-government in the newly created system.*

*The implementation of the set tasks was achieved using general scientific (dialectical, analysis, synthesis, system, historical) and private scientific methods (formal-legal, comparative-legal). The author comes to the conclusion that the inclusion of local self-government bodies in the unified system of public power in Russia entails a change in the principles and procedure for financing municipal communities for the better for them.*

**Keywords:** *The Constitution of the Russian Federation, power, public power, unified system of public power, state power, local self-government.*

Отечественной юридической науке понятие публичной власти было известно задолго до появления этого термина в Конституции РФ. По мнению некоторых ученых, словосочетание «публичная власть» изначально вошло в русский язык в единственном значении – как власть государственная. При этом в учебной литературе по теории государства и права говорилось и говорится, что публичная власть – один из основных признаков государства [1, с. 6].

После принятия Конституции РФ в 1993 г. термин «публичная власть» стал активно употребляться в отечественной юридической науке в новом значении. Сформировалась единая концепция понимания российской публичной власти как целостной системы, которая включает в себя государственную власть, функционирующую на федеральном и региональном уровнях, и власть, осуществляющую свои полномочия на местах. Касаясь данного вопроса, С.А. Авакьян писал: «В совокупности статьи 1, 3, 10, 11 и 12 Конституции РФ предполагают единство сущности публичной власти, принципов ее организации и деятельности». Государственную и муниципальную власть он считал разновидностями единой публичной власти народа в Российской Федерации. Ученый отмечал, что к 2018 г. отнесение муниципальной власти к публичной власти не оспаривается никем [2]. Разумеется, все вышеописанное происходило до появления термина «публичная власть» в Основном Законе страны.

На необходимость законодательного закрепления рассматриваемой системы указывали многие правоведы, существенным шагом к достижению этой цели стало предложение Президента РФ В.В. Путина о внесении поправок в Основной Закон страны. Главой государства было предложено «выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами и закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти. При этом полномочия местного самоуправления должны быть расширены и укреплены» [3]. Сегодня в ст. 132 Конституции РФ можно прочесть:

---

«Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти...» [4].

Базовым принципом построения системы публичной власти в России выступает положение ст. 3 Конституции РФ, закрепляющей, что единственным источником власти в государстве является его многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления [4]. Единая система публичной власти фактически представлена тремя организационными формами: общественная власть, государственная власть и власть органов местного самоуправления. Последняя может рассматриваться как форма, объединяющая первые, – общественно-государственная власть. В современном законодательстве России под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства [4, 5].

Будучи направленными на совершенствование местного самоуправления и его взаимодействия с государственной властью, положения о единстве публичной власти служат основой ее эффективной организации и осуществления на всех территориальных уровнях в интересах населения. В соответствии с новой редакцией упомянутой ст. 132 источником полномочий местной власти может являться не только федеральный закон, но и закон субъекта страны, что предъявляет повышенные требования к качеству региональной нормативной базы. Примечательной новеллой, затронувшей местное самоуправление, стало гарантирование права компенсации дополнительных расходов, возникших при выполнении его органами публичных функций во взаимодействии с государственными органами. Данное положение, сопряженное с превращением местного самоуправления в элемент единой системы публичной власти, влечет изменение принципов и порядка финансирования местных органов публичной власти в лучшую для них сторону. Представляется, что такие преобразования объективно обусловлены давно возникшей и осознанной проблемой, а именно отсутствием в распоряжении преобладающего числа органов местного самоуправления достаточного для достойного выполнения своих функций материальных и финансовых средств. В качестве примера можно привести состояние бюджетов местных органов публичной власти во Владимирской области. В настоящее время на территории

---

---

данного субъекта РФ насчитывается 127 муниципальных образований. Самодостаточными при этом являются лишь единицы (например, города Владимир, Ковров, округ Муром); их количество не превышает 4 % от общего числа муниципалитетов в области. Таким образом, из 127 муниципальных образований более 120 ввиду бюджетного дефицита не имеют возможности самостоятельно обеспечивать достойное удовлетворение собственных потребностей и нуждаются в дотациях, что наглядно иллюстрирует существующую проблему. Преобразования, речь о которых шла выше, могут рассматриваться как значительный шаг к выходу из сложившейся ситуации.

В то же время дискуссионный характер приобретает вопрос о дальнейшем сохранении местного самоуправления как независимого властного звена. Не ставит ли под угрозу самостоятельность местного самоуправления его включение в единую с органами государственной власти систему, не станет ли это первым шагом на пути поглощения местной власти государственной? Эти вопросы обуславливают актуальность рассматриваемой проблемы и необходимость дальнейших исследований, а также потребность в объективном мониторинге фактической расстановки сил на государственно-политической арене.

Осуществление вопросов местного значения самостоятельно означает, что местное самоуправление представляет собой отдельный уровень публичной власти, не находящийся в иерархическом подчинении органам государственной власти.

Таким образом, мы видим, что в Российской Федерации законодательно закреплено существование двух взаимосвязанных форм единой публичной власти – государственной и муниципальной власти, не входящей в систему государственных органов.

Реализация на практике принципа организационного обособления института местного самоуправления от государственной власти дает реальную возможность муниципальным образованиям без указки сверху, самим определять свое внутреннее административное устройство с учетом местных особенностей и с целью обеспечения эффективного управления.

Думается, что законодательное закрепление органов местного самоуправления в единой системе публичной власти не только не нарушит природу института местного самоуправления в России, не ограничит его самостоятельность, но и позволит, в рамках отведенных полномочий, более успешно и эффективно решать вопросы местного значения за счет финансового и ресурсного обеспечения со стороны государства. Необходимость процесса централизации публичной власти в российском государстве, укрепления ее вертикали дикту-

---

ется как внутренними причинами (обширность территории страны; разный экономический потенциал и возможности для развития регионов России и муниципальных образований), так и внешними (напряженность обстановки в мире; нескрываемая агрессивная политика ряда государств по отношению к нашей стране). Движение в этом направлении не только не ослабит потенциал и возможности местных сообществ, но и будет способствовать укреплению в целом российской государственности.

Таким образом, одна из базовых норм Конституции РФ о власти народа, осуществляемой непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления, получила свое развитие в поправке о вхождении органов местного самоуправления и государственной власти в единую систему публичной власти. Примечательно, что внесенные новации подчеркивают цель объединения элементов в новую для отечественного законодательства систему – наиболее эффективное решение задач в интересах граждан. Современными исследователями данного вопроса отмечается, что любое направление деятельности должно эффективно реализовываться на том уровне, от которого будет максимальная польза прежде всего для населения страны [1, с. 6].

В юридической науке выделяется также третий элемент системы публичной власти, являющийся прямым отражением общественной власти – гражданское общество. В настоящий момент в Конституции России это понятие можно встретить лишь в новом подпункте статьи о Правительстве РФ, согласно которому указанный орган осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества и обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики [4]. Выделение гражданского общества в качестве полноценного элемента единой системы публичной власти в России, его правовое урегулирование и обеспечение государственной поддержки может рассматриваться в качестве существенной перспективы совершенствования отечественного конституционного права.

### Список литературы:

1. Чиркин, В.Е. Публичная власть в современном обществе / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2009. – № 7 (151) – С. 3–14.
2. Авакьян, С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития / С.А. Авакьян // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – № 4 (33). – С. 8–10.
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. // Рос. газ. – 2020. – № 7. – 16 января.

---

4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 2020. – № 144. – 4 июля.

5. О Государственном Совете Российской Федерации : федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50, ч. 3, ст. 8039.

**А.В. Аверин,**

*доктор юридических наук,  
профессор кафедры теории  
и истории государства и права  
Владимирского филиала РАНХиГС*

**A. V. Averin,**

*Doctor of Law, Professor  
of the Department of Theory and History  
of State and Law of Vladimir Branch  
of the RANEPА  
avaverin@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-228-235

*Ius est ars boni et aequi – право есть  
искусство добра и справедливости*

## **ПРАВОСУДИЕ – ЭТО ПРИМЕНЕНИЕ СОДЕРЖАНИЯ ПРАВА, А НЕ ПРИМЕНЕНИЕ ЕГО ФОРМЫ**

**Аннотация:** *вопросы, касающиеся понимания сущности права, форм и способов его реализации, содержательной стороны правоприменения, судопроизводства и правосудия, вызваны насущной потребностью человека жить в условиях, гарантирующих его личную свободу и неприкосновенность, охрану и соблюдение прав личности, а также находиться в такой системе отношений, которая может гарантировать возможность всестороннего и гармоничного развития личности. Перечисленные вопросы, тесно связанные между собой, на первый взгляд могут показаться сугубо теоретическими, но на деле являются и прикладными.*

*Авторская позиция по данной теме, заявленная в названии статьи, выражается в том, что при отправлении правосудия не может применяться закон (форма). Применяться может и должно право. В настоящее время в отечественной судебной практике наблюдается не только формализация процесса, но и тенденция к выхолащиванию сути и смысла правовых норм, которые должны применяться. Это вызвано (среди иных причин) тем, что нередко судьи под правосудием понимают применение не права (содержания), а закона (формы).*

*Настоящей статьей, посвященной проблемам судебного правоприменения, автор стремится привлечь внимание всех заинтересованных лиц к проявившейся в отечественном судопроизводстве тревожной тенденции – формализации процесса и доминирования формы над содержанием.*

**Ключевые слова:** *право, правописание, суд, судья, применение права, применение закона, применение нормы права, судебное правоприменение, судейское усмотрение.*

---

---

## Justice – this is the application of the right of law, not the use of its form

**Abstract:** *disputes about the understanding of the essence of law, about the forms and methods of its implementation, about the content side of law enforcement, about judicial proceedings and justice are caused by the urgent need of man to live in conditions that guarantee his personal freedom and inviolability, protection and respect for individual rights, as well as to be in a system of relations that can guarantee the possibility of comprehensive and harmonious development of the individual. The listed problems, which are closely related to each other, at first glance may seem purely theoretical, but in fact are also applied.*

*The author's position on the existing problem is stated in the title of the article, because the law (form) cannot be applied in the administration of justice. Law can and should be applied. At the present time in the domestic judicial practice the formalization of not only the process, but also there is a dynamics of emasculation of the essence and meaning of legal norms, which must be applied. This is caused (among other reasons) by the fact that judges often understand by justice not the application of law (content), but the application of the law (form).*

*With this article, devoted to the problems of judicial enforcement, the author seeks to draw the attention of all interested parties to the alarming trend that has emerged in the domestic proceedings – the formalization of the process and the domination of form over content.*

**Keywords:** *law, legal thinking, court, judge, application of law, application of law, application of the rule of law, judicial enforcement, judicial discretion.*

Высокая социальная ценность и значимость таких явлений, как право и правосудие, не вызывает сомнений, и это, пожалуй, единственное утверждение, не порождающее споров и дискуссий в научной среде. О сущности права и правосудия, их внешних проявлениях, способах реализации права в процессе судебного применения единого мнения нет, и имеются все основания полагать, что и не будет. Тем не менее потребность в общепринятых и общепризнанных базовых, фундаментальных, отправных позициях существует, и вызвана она социальной практикой. Одним из насущных вопросов на современном этапе судебной реформы в России является вопрос о том, как сформировать правосознание судейского сообщества таким образом, чтобы правосудие позиционировалось (воспринималось, понималось, принималось и т.п.) в качестве применения права (содержания), а не закона (формы), что далеко не одно и то же.

Принимая во внимание сложность сформулированной задачи, вызванной не столько многоголосицей научного мира по заявленной проблеме, сколько явно недостаточным теоретическим уровнем правосознания судейского сообщества в целом, на первом этапе движения к указанной цели было бы целесообразно обязать судей исключить из судебных актов любого уровня термин «применение закона» и ис-

---

пользовать термин «применение права». До тех пор, пока в правосознании судейского сообщества не выработается понимание сути правосудия как применения права, а не закона (как одной из форм выражения права), указанное требование должно «насаждаться».

Краткая аргументация утверждения, обозначенного в названии статьи, заключается в следующем.

Выражение, согласно которому по поводу юридической характеристики конкретных отношений существует столько мнений, сколько и юристов, стало, пожалуй, аксиомой. Наличие разночтений по поводу сущности правовой оценки фактических отношений объясняется не только тем фактом, что каждый человек индивидуален и имеет свой взгляд на мир. Очевидно, что в этом феномене подход к пониманию сущности права занимает решающее место. Следует признать, что в отечественной научной среде по вопросу понимания сущности и содержания права твердо устоялось лишь одно общее мнение, согласно которому эта проблема является крайне дискуссионной и исключительно важной для правовой науки и социальной практики.

Для широкоформатной дискуссии по проблеме сущности права нужен иной формат, поэтому в рамках настоящей статьи достаточно ограничиться заявлением, что, являясь учеником и единомышленником одного из ярких представителей современного нормативного подхода к пониманию права – профессора М.И. Байтина [1, с. 80], исхожу из того, что **сущность права** как социального регулятора, которая состоит из государственной воли общества, проявляется в том, что оно представляет собой **систему юридических норм** (юридических правил поведения).

Вполне понятно, что, наполняя содержанием формулу «право есть социальный регулятор, представляющий собой систему юридических правил поведения», можно получить дефиницию, раскрывающую представление правоведа о социальной регуляции, о сущностных свойствах системы и о свойствах и характеристиках юридических правил поведения, регулирующих общественные отношения. Лакмусовой бумагой в вопросах понимания сущности права следует признать представление о правореализационных процессах, краеугольным камнем которых является правоприменение, а квинтэссенцией правоприменения – судебное правоприменение.

Многолетние размышления о сущности права, попытки в тесной связи с правоприменительной практикой государства осмыслить и оценить многочисленные теории, подходы, взгляды, концепции и представления об этом социальном феномене привели автора настоящей статьи к выводу, согласно которому правосудие не есть

---

применение закона или применение нормы права, правосудие – это применение права (как системы юридических правил поведения) [2, с. 8–9]. Парадоксальность данного вывода связана с тем, что он способствует возникновению представления об «однородности» многих подходов к характеристике сущности права и ее проявлений.

Взять, к примеру, научно обоснованную концепцию интегративного правопонимания, последовательно отстаиваемую профессором В.В. Ершовым, согласно которой право выражается в принципах и нормах права, содержащихся в единой, развивающейся и многоуровневой системе форм национального и (или) международного права, реализуемых в государстве. Но ведь сущность систем, у истоков разработки которых стояли А.А. Богданов (Малиновский) и Людвиг фон Берталанфи, предполагает наличие таких связей между элементами системы, которые в итоге и создают **эмерджентные свойства** системы<sup>1</sup>. Иными словами, наполнение содержанием формулы «право есть социальный регулятор, представляющий собой систему юридических правил поведения» дает дефиницию, идентичную той, которую отстаивает профессор В.В. Ершов [3, с. 67]. При этом вопрос о том, какая роль в этой системе отведена принципам права, является важным, но не определяющим, поскольку системообразующие связи, то есть связи элементов системы, формирующих саму систему, представляют собой имманентное свойство системы, а потому в праве выполняются как принципами, так и так называемыми нетипичными нормами права и иными правовыми явлениями. Но поскольку регулятивное воздействие на общественные отношения оказывает право в целом, а не отдельно взятые его элементы, находящиеся во внесистемной связи, то в каждом конкретном случае роль в определении правовой характеристики исследуемых отношений принадлежит тем элементам системы, под регулятивное содержание которых непосредственно подпадают эти отношения, а через эти элементы проявляется и сущность всего права. В некоторых случаях правовая характеристика конкретных общественных отношений может базироваться непосредственно на принципах права, если право (как система норм) не содержит оформленных в виде нормы правил поведения, максимально точно соотносящихся с исследуемыми отношениями [4, с. 15–16].

В связи с этим в качестве вполне приемлемых для дальнейших научных разработок могут быть предложены как минимум три на-

<sup>1</sup> Эмерджентность (от англ. *emergence* – возникающий, неожиданно появляющийся) в теории систем – наличие у какой-либо системы особых свойств, не присущих ее подсистемам и блокам, а также сумме элементов, не связанных особыми системообразующими связями; несводимость свойств системы к сумме свойств ее компонентов; синоним – *системный эффект*.



---

правления теоретического поиска, связанного с определением места и роли принципов права в праве как системе:

1) принципы права наряду с нормами права являются непосредственным регулятивным элементом системы;

2) принципы права не являются самостоятельным элементом, непосредственно регулирующим общественные отношения, но представляют собой важнейший элемент системы, формирующий эмерджентные ее свойства, поскольку без таких элементов систем не бывает;

3) принципы права одновременно выполняют обе функции, указанные выше, а именно, являются всегда важнейшим элементом системы, формирующим эмерджентные ее свойства, а в конкретных случаях «берут на себя миссию» воздействия на правовую характеристику общественных отношений непосредственно, поскольку общественные отношения регулируются правом в целом, а не изолированным его элементом.

Третья позиция видится наиболее перспективной, поскольку позволяет объяснить не только проявление сущности права как системы юридических правил поведения (которые, в свою очередь, выражены в том числе в принципах права), но и оставляет возможность для понимания права в качестве динамичной системы, в которой непосредственный элемент системы может в конкретных случаях выступать связующим элементом, создающим эмерджентные свойства системы.

В связи с этим вполне логичной представляется мысль, что иные элементы права (как системного явления), например общие нормы, правовые установки, отсылочные, дискреционные, **нетипичные** нормы права, которые обуславливают основные принципы, механизм, порядок и цели правового регулирования общественных отношений, закрепляют правовые категории и понятия (общезакрепительные, декларативные, дефинитивные, коллизионные, оперативные), являясь атрибутивным проявлением сущности системы, выполняют базовую для системы функцию генерирования энергии системы – энергии связи, взаимодействия, взаимозависимости юридических правил поведения, то есть **энергии цельности системы**.

Возникает вопрос: насколько теоретически обоснованными выглядят такие постоянно встречающиеся в юридической практике выражения, как «суд применил закон» или «суд применил норму права»? Что касается первого выражения, то оно является ошибочным на концептуальном уровне, но не только в лексическом смысле, т.к. лексически правоприменительная деятельность предполагает применение права, а не закона. В содержательном смысле выражение

---

«суд применил закон» является ошибочным, потому что закон – одна из форм выражения права. Даже понимание закона в широком смысле не способно нивелировать ошибочное значение данного выражения, поскольку характеризует применение формы вместо содержания, что закономерно и вполне обоснованно породило в общественном сознании уверенность в правоте пословицы «Закон что дышло: куда повернул, туда и вышло». Это объясняется тем, что как в жизни, так и в юридической практике эквилибристика с формой вполне возможна, тогда как манипуляции с содержанием практически нереальны. Как бы ни парадоксально звучало указанное заявление, народная мудрость зрит в корень, тем более что применение закона (как формы) не связывает судью с правом (как содержанием), поскольку в конкретном тексте закона в широком смысле не может (по определению, в принципе) быть закреплена и проявлена сущность права как системного явления.

Проблема соотношения формы и содержания отображает результаты научной мысли иного порядка, нежели формат данной статьи, поэтому, несмотря на то, что эти вопросы имеют большое значение для уяснения вышеназванного утверждения, они не являются предметом настоящего обсуждения.

Второе выражение – «суд применяет норму права» – также является ошибочным, хотя и лишено концептуального недостатка фразы «суд применил закон». Почему оно является ошибочным? Потому что правоприменение предполагает применение права, а не отдельной, изолированной нормы права. И это не терминологический спор.

В качестве иллюстрации можно предложить пример из области уголовного судопроизводства (хотя с таким же успехом можно взять любое иное судебное дело, касающееся различных сфер общественных отношений, подпадающих под правовое регулирование). Что применяет суд в уголовном деле по обвинению лица в совершении распространенного в отечественной судебной практике преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 228.1 УК РФ (упрощая содержание статьи – за незаконный сбыт наркотиков в значительном размере), где в качестве санкции обозначено наказание в виде лишения свободы на срок от 8 до 15 лет? Ответ на это вопрос дает четкое понимание того, что при разрешении судебного дела суд не в состоянии ограничиться применением отдельной, «изолированной» нормы права, поскольку это невозможно. Суд обязан применять право как целостное системное явление, поскольку элемент системы, вырванный из системы, теряет энергию системы, так же, как слово, вырванное из текста, лишается того смыслового содержания, которое ему было присуще в тексте.

---

Предвосхищая возможный упрек в схоластике, предлагаем обоснование:

1. Уголовное право России содержит запрет на незаконный сбыт наркотических веществ.

2. Статья уголовного закона России (а именно ч. 3 ст. 228.1 УК РФ) содержит указание на санкцию за совершение запрещенного деяния.

3. Содержание юридического правила поведения (нормы права), запрещающего совершение указанного деяния, раскрывается не только через содержание указанной статьи Уголовного кодекса.

4. Уяснение правового содержания изучаемых судом отношений требует от судьи установления гипотезы, диспозиции и санкции нормы уголовного права, предусматривающей ответственность за указанное действие, определения правовых характеристик индивидуальных черт этих отношений, учета существующих в отечественном праве на день совершения деяния или на день рассмотрения дела в суде юридических фактов, влияющих на правовую характеристику деяния, и даже учета позиций Европейского Суда по правам человека.

5. Для определения правовой характеристики общественно опасного деяния, содержащего признаки преступления, для получения правовой характеристики субъекта, объекта, объективной и субъективной сторон состава преступления судья должен использовать весь арсенал права, характеризующий эти элементы и признаки. Этот арсенал содержится в значительном объеме в общей части Уголовного кодекса РФ, где изложены задачи и принципы Кодекса, действие уголовного закона во времени и в пространстве; дано понятие преступления; перечислены общие условия уголовной ответственности, возрастной ценз, психические параметры лица; закреплены положения о вине и возможности невиновного причинения вреда; перечислены обстоятельства, исключающие преступность деяния; указаны основания освобождения от уголовной ответственности и от наказания и другие правовые характеристики, применение которых императивно необходимо при отправлении правосудия.

6. Отечественное право, представляя собой систему юридических правил поведения, содержит и конституционные нормы права, и международные юридические правила, признанные или ратифицированные в порядке, установленном правом. А это означает, что одно из решений Европейского суда по правам человека (в частности, по делу «Ваньян против России»), положившее начало длинной череде аналогичных дел, позволило ЕСПЧ сформулировать правовое положение, согласно которому не является преступлением деяние,

---

---

совершенное лицом в связи с провокацией со стороны органов государства, призванных бороться с подобными деяниями.

7. Краткий перечень юридических правил, которые должны быть учтены судом при формировании правовой характеристики деяния, предусмотренного ч. 3 ст. 228.1 УК РФ (то есть при наполнении нормы уголовного права ее правовым содержанием), дает четкое понимание того, что суд, осуществляя правосудие, применяет не статью закона или норму права, а право как цельное системное явление.

Таким образом, восприятие права как социального регулятора, представляющего собой систему юридических правил поведения (а значит, принципы права непосредственно выполняют регулятивную функцию, международные юридические правила также составляют ткань права и т.д.) дает основания утверждать, что правоприменительная деятельность должна представлять собой в каждом конкретном случае применение права как цельного системного явления.

#### **Список литературы:**

1. Байтин, М.И. Сущность права (Современное нормативное правописание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – 2-е изд., доп. – М. : Право и государство, 2005. – 554 с.

2. Аверин, А.В., Гроза, Ю.А. Правосудие и право / А.В. Аверин, Ю.А. Гроза. – 2-е изд., доп. – М. : Юрлитинформ, 2020. – 440 с.

3. Ершов, В.В. Регулирование правоотношений / В.В. Ершов. – М. : РГУП, 2020. – 564 с.

4. Губаева, Т.В., Гумеров, Л.А., Краснов, А.В. Нормы права: теоретико-правовое исследование / Т.В. Губаева, Л.А. Гумеров, А.В. Краснов и др. – М. : РАП, 2014. – 164 с.

---

**Б. Н. Нескородов,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного  
права Владимирского филиала  
РАНХиГС

**B. N. Neskorodov,**  
Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor of the Department  
of Administrative Law of Vladimir  
Branch of the RANEPА  
Neskorodov@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-236-244

## **КОРРУПЦИЯ КАК ИНДИКАТОР ДЕГРАДАЦИИ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью осмысления причин и условий коррупционных проявлений в системе публичной власти в Российской Федерации и необходимостью установления взаимосвязи коррупции с общей деградацией правовой культуры в государстве. Цель статьи – дать анализ и логически обосновать взаимосвязь особенностей правовой культуры личности коррупционера с его коррупционным поведением; выделить поддающиеся измерению качества личности коррупционера для оценки коррупционных рисков кандидата и его профессиональной пригодности.

Реализация поставленных задач осуществлялась на основе общенаучных методов (диалектического, анализа и синтеза, системного и исторического подхода к предмету исследования), а также частно-научных методов (формально-юридического, сравнительно-правового, структурно-функционального, наблюдения и др.).

Автор приходит к выводу, что сформировавшиеся свойства личности индивида являются очень устойчивыми и их знание с высокой степенью вероятности позволяет прогнозировать поведение его в различных ситуациях потенциального конфликта интересов. В частности, выраженный эгоцентрический тип личности должен быть юридическим основанием для признания претендента профессионально непригодным для исполнения обязанностей на государственных должностях с высокими коррупционными рисками.

**Ключевые слова:** антикоррупционное управление, коррупционные риски, эгоцентрическая направленность личности, причины коррупции, антикоррупционная кадровая политика.

### **Corruption as an indicator of the degradation of the legal culture of the state apparatus**

**Abstract:** the relevance of the article is due to the importance of understanding the causes and conditions of manifestations of corruption in the system of public power in the Russian Federation and the need to establish the relationship between corruption and the general degradation of legal culture in the state. The purpose of the article is to analyze and logically substantiate the relationship between the peculiarities of the legal culture of a corrupt person's personality and his corrupt behavior. Identification of measurable personality traits of a corrupt official to assess the candidate's corruption risks and his professional suitability.

---

*The implementation of the tasks was carried out on the basis of general scientific methods (dialectical, analysis and synthesis, systemic and historical approach to the subject of research), as well as specific scientific methods (formal legal, comparative legal, structural and functional, observation, etc.).*

*The author comes to the conclusion that the formed personality traits of an individual are very stable and their knowledge with a high degree of probability makes it possible to predict his behavior in various situations of potential conflict of interest. In particular, a pronounced egocentric personality type should be a legal basis for recognizing an applicant as professionally unfit for the performance of duties in public positions with high corruption risks.*

**Keywords:** *anti-corruption management, corruption risks, egocentric orientation of the individual, causes of corruption, anti-corruption personnel policy.*

Политические реалии современного мира таковы, что периодически в тех или иных странах или группах стран возникают периоды экономической и политической турбулентности. Это неминуемо приводит к различным кризисным явлениям в экономике, в социальной сфере или во внутривнутриполитической жизни стран, а также в международных отношениях. Безусловно, это с необходимостью влечет за собой ослабление эффективности работы институтов государственной власти, к снижению правопорядка и криминализации общественных отношений, к разрушению традиционных ценностей национальных государств.

Данные явления в полной мере касаются и Российской Федерации. Так, в Стратегии национальной безопасности в п. 45 в разделе «Государственная и общественная безопасность» подчеркивается, что «рост потребности общества в усилении борьбы с коррупцией и нецелевым использованием бюджетных средств» [1] предопределяет рассматривать необходимость удовлетворения данной потребности в качестве стратегической задачи. Следовательно, усиление борьбы с коррупцией и нецелевым использованием бюджетных средств – одна из стратегических задач государства.

Известно, что все деяния коррупционной направленности по субъективной стороне юридического состава преступления могут совершаться только умышленно. То есть лица, совершающие коррупционные деяния, осознают противоправный и общественно опасный характер своих действий, желают их реализации и получения преступного результата. Таким образом, особо актуальным в контексте антикоррупционной политики представляется изучение вопроса об особенностях духовно-нравственных ценностей и правовой культуры личности применительно к данной категории лиц и соответствующих организованных преступных групп.

---

Под правовой культурой личности большинство ученых понимают «субъективно выработанный индивидом уровень овладения правом в своей деятельности, который выражается в трех аспектах: в правовых культурных ориентациях; в его творческой деятельности по их реализации; и в полученных результатах такой деятельности» [2].

Таким образом, правовая культура личности – это прежде всего знание и правильное понимание права, а также поведение в соответствии с ним, что тесно связано с правосознанием, с правовой психологией и правовой практикой.

Правовые и социокультурные изменения в системе общественных отношений в российском обществе совсем не обязательно автоматически предопределяют в целом улучшение правовой культуры. Например, французский философ и социолог Огюст Конт (1798–1857) утверждал: «нельзя рассчитывать, что идеи порядка и гармонии победят автоматически, сами по себе. Без стремления коренным образом оздоровить *нравы* не только людей избранных, но и широких масс, можно добиться лишь временного успеха и внешнего благополучия» [3].

Поскольку в настоящее время в России реализованы идеи «рыночной экономики», то нельзя игнорировать тот факт, что система рыночных отношений предопределяет и соответствующее «рыночное сознание» у значительной части общества, при котором «товаром реально могут становиться не только материальные, но и духовные ценности», что, в свою очередь, «приводит к различным деформациям в духовно-нравственной сфере практически во всех социальных группах любого общества, в том числе и в публично-правовой системе отношений». «Рыночное сознание» постепенно меняет приоритеты, вместо всесторонне развитой и нравственно зрелой социально ориентированной личности востребованной становится личность «рыночного» типа, в сознании которой «все продается и все покупается, в том числе и человек» [4].

В 40-х гг. 20 в. Эрих Фромм в своих работах определял человека с «рыночным типом характера» как наиболее типичный «продукт современного общества», который «наиболее характерен для жителей США и западноевропейских стран». «Рыночный тип», по его утверждению, «характеризуется направленностью на товарно-денежные отношения», где «личность также служит товаром», а уже исходя из этого формируется цель: «продать себя как личность и подороже» [4].

На сегодняшний социокультурный фон в России воздействуют и во все большем масштабе достаточно низкопробные «ценности» рыночной культуры. Примеров этому много, достаточно проана-

---

---

лизировать репертуары многих скандально известных российских театральных режиссеров и их постановок, а также интерьеры и убранство роскошных жилых помещений арестованных коррупционеров, занимающих различные государственные должности.

Деградация нравственных ценностей деструктивно влияет на всю систему общественных отношений в обществе, в том числе на характер и качество функционирования органов государственной власти, в том числе на уровень служебной дисциплины. Особенную опасность в данном плане приобретают деформации личности конкретных носителей публичной власти, которые по своим ценностным ориентациям не соответствуют реализуемым ими государственным функциям.

Лица с деформированным «рыночным сознанием» и не обладающие высокими нравственными качествами легко склоняются к «торговле своим влиянием», находясь во власти, действуют не в публичном интересе, а в интересе тех, «кто им больше платит». Таким образом они предают публичные интересы в пользу частных лиц и компаний, их поведение определяется корыстными целями и стремлением удовлетворить личные материальные потребности.

Отсюда следует, что для эффективного противодействия коррупции весьма актуальным представляется глубокое теоретическое осмысление обстоятельств, связанных с проблемами формирования высокой нравственной культуры в деятельности российского государства и жизнедеятельности российского общества.

Исследования показывают, что существует тесная связь между качественным соблюдением принципов и норм служебного поведения в системе публично-правовых отношений с необходимыми моральными качествами соответствующих субъектов отношений. И в этом плане, как бы это банально не звучало, основополагающими этическими и правовыми принципами при реализации полномочий на должностях государственной и муниципальной службы безусловно должны быть признаны: законность, гуманизм, справедливость, неподкупность и личная ответственность носителей властных полномочий, что в целом отражает сущность требований к нравственному содержанию деятельности государственных и муниципальных служащих. Безусловно, провозгласить эти принципы несложно, но это не будет автоматически гарантировать их реализацию на практике. Для практической их реализации, кроме высоких профессиональных знаний и умений, необходимы соответствующие личные морально-нравственные качества у государственных служащих и иных государственных должностных лиц, таких как: высокое чувство ответственности за результаты своей деятельности, личная неподкупность, наличие граж-

---



---

данской совести, чести и достоинства, умение «держат свое слово», независимость в принятии государственных решений, направленных на удовлетворение публичных интересов, выдержка и сдержанность, вежливость, тактичность, терпимость к чужому мнению, готовность действовать бескорыстно в интересах государства и общего социального блага и др.

Данные качества, согласно разработанной и принятой в последние годы в Российской Федерации нормативной базы по вопросам реализации антикоррупционной политики, в целом вошли в перечень так называемых «антикоррупционных» стандартов государственного управления.

Тем не менее, проблемы совершенствования системы антикоррупционных стандартов применительно к системе государственной службы в Российской Федерации остаются весьма актуальными, поскольку следует признать, что за пределами нормативного регулирования все еще остается деятельность кадровых подразделений, осуществляющих отбор, назначение и продвижение по службе только тех кандидатов, свойства личности которых соответствуют вышеназванным морально-нравственным качествам. Все эти свойства личности в обычной жизни недостаточно очевидны, их, при желании, можно искусственно демонстрировать перед лицами, принимающими кадровые решения и этим вводить их в заблуждение.

Следует заметить, что современные научные разработки о теории личности обозначают таких индивидов «с рыночным типом характера» как имеющих «эгоцентрическую» направленность личности в противовес лицам, система ценностей которых ориентирована на общественное благо и публичный интерес, то есть имеющих «социоцентрическую» направленность личности.

Однако до настоящего времени правовых механизмов, дающих право кадровым органам признавать профессионально непригодными лиц с выраженной эгоцентрической направленностью личности, просто не существует.

Методики, определяющие необходимые квалификационные требования к должностям государственной и муниципальной службы, в настоящее время существуют. Однако в них нет четко выраженных критериев оценки именно таких свойств личности кандидата, которые бы исключали или минимизировали возможность его коррупционного поведения в будущем.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации в целях создания на государственной гражданской службе более эффективной системы отбора кадров и разработки эффективных квали-

---

---

фикационных требований 31 января 2018 г. утвердило «Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы (Версия 3.2). В нем предполагается, что «использование разработанных квалификационных требований повысит качество отбора кадров, их оценку профессионального развития и ротацию» [5].

Предлагаемый Методический инструментарий включает в себя требования к уровню и направлению подготовки, к специализации профессионального образования, к стажу гражданской службы или стажу работы по специальности, к знаниям и навыкам, профессиональным качествам, необходимым для замещения должностей государственной гражданской службы.

В документе, в частности, различаются понятия «профессиональное качество» и «личностное качество» кандидата. Под первым понимается «проявляемые в поведении гражданского служащего ... стремления, способности, знания, навыки и иные *личностные качества*, необходимые для эффективного и результативного исполнения им должностных обязанностей» [5]. Под вторым понятием, которое, как следует из определения первой формулировки, полностью в него включается, следует, что это «индивидуальные особенности личности, включающие в себя жизненные ценности и установки индивида, его тип темперамента, мотивация и личные цели, динамические свойства его нервной системы, психический тип личности». Отсюда напрашивается вывод, что, если у кандидата в процессе изучения свойств его личности, в частности, его «жизненные ценности и установки», а также «мотивация и личные цели», не соответствуют публичным интересам и, соответственно, несут в себе определенные коррупционные риски, то такое лицо должно признаваться профессионально непригодным.

Однако, каким образом, с помощью каких инструментов должно осуществляться выявление указанных *личных качеств* кандидата, в процессе его изучения, для кадровых подразделений органов государственного управления юридически не определено, это отдано как бы «на откуп» самим работникам, осуществляющим кадровую политику. По мнению автора, никто из работников кадровых подразделений не возьмет на себя такую ответственность, чтобы без четкого юридического предписания осуществлять оценку «*личных качеств*» претендентов на государственные должности, особенно применительно к их морально-нравственным характеристикам. Ведь, в случае возникновения конфликта при отрицательном кадровом решении, работник кадрового подразделения не сможет юридически обосновать правильность принятого решения.

---

---

Сложившийся системный характер коррупционных связей, их масштаб и высокая латентность во многом определяются осознанным принятием данных отношений их участниками, их мировоззрением, их субъективной системой ценностей. Следовательно, коррупционеры всегда будут заинтересованы в сохранении своих преступных возможностей, поскольку это соответствует их интересам. Допускать мысль, что можно создать такие особые правовые механизмы, которые бы сделали для данной категории лиц невозможным их коррупционное поведение, значит проявлять наивность и впадать в «правовой идеализм».

Так, академик Российской академии наук Т. Я. Хабриева отмечает, что, «последовательно осуществляя меры по противодействию коррупции, не следует переоценивать возможности права. Правовая регламентация, правоприменительная деятельность государственных органов еще не гарантируют окончательного решения задачи противодействия коррупции. Сегодня противодействие коррупции – это проблема идеологическая, даже мировоззренческая. Необходима систематическая деятельность по формированию антикоррупционного правосознания и правовой культуры личности и общества. В решении подобного рода задач важная роль отводится образованию, правовому воспитанию и просвещению, а также антикоррупционной пропаганде» [6].

Известно, что коррупционное поведение – это всегда осознанные действия того или иного лица, которые базируются на присущей ему специфической системе ценностей, определяемых его моральным сознанием. Он считает для себя допустимым совершение коррупционных действий в силу его деформированных «жизненных ценностей и установок», «мотиваций и личных целей». То есть основной предпосылкой для коррупции является деформированное морально-нравственное сознание личности коррупционера, внутреннее отрицание им таких понятий, как «порядочность», «долг», «ответственность», «честность», «совесть», «честь и достоинство», а не «внешние факторы», такие как «несовершенная правовая база», «отсутствие антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов», «низкое денежное содержание», «недостаточный общественный контроль», «отсутствие демократии» и пр.

В «Методическом инструментарии» [5] одним из первых общих профессиональных качеств указывается: «служение обществу, защита законных интересов граждан, социальная ответственность, укрепление авторитета государственных гражданских служащих», а к личностным качества кандидата: «гражданственность (общественное служение), патриотическое самосознание, социальная активность,

---

---

толерантность, законопослушность, честность, открытость, нравственность, порядочность, добросовестность, ответственность, беспристрастность». То есть те качества, которые как раз и отсутствуют у лиц с деформированным моральным сознанием.

Сказанное позволяет сделать следующий вывод: реальным фактором, способным минимизировать коррупцию во власти, может служить только последовательная антикоррупционная кадровая политика в органах власти, в результате которой на ответственных должностях государственной и муниципальной службы будут доминировать исключительно лица, внутренне нетерпимые к коррупционному поведению, способные не поддаваться искушениям получения личной выгоды за счет предательства государственных интересов и злоупотребления властью, а именно: обладающих высоким моральным сознанием.

По мнению автора, из всех определяющих структуру личности свойств (социальная направленность, образование, опыт, когнитивные свойства, воля, физическое и психическое здоровье), именно социальная направленность, определяющая всю систему морально-нравственных ценностей личности, отличает коррупционера от всех иных лиц, считающих коррупцию неприемлемой для себя.

Игнорирование данного показателя свойств личности, а именно социальной направленности, создает парадоксальную ситуацию, при которой эгоцентрист, обладающий хорошим образованием, большим опытом, выраженными когнитивными и волевыми качествами, с хорошим физическим и психическим здоровьем, занимая государственную должность с широкими коррупционными возможностями, будет представлять для государства гораздо большую опасность, чем те, кто менее образован, менее опытен, менее способен к самообучению и прочее, но обладают высокими личными морально-нравственными качествами.

Это предопределяется тем, что лица с выраженной эгоцентрической направленностью личности, имеющие деформированное морально-нравственное сознание, весь свой опыт, хорошее образование и сильную волю могут гораздо эффективнее использовать в интересах личного обогащения, предавая публичные интересы.

Данное обстоятельство показывает, насколько сложной задачей является организация действительно системной борьбы с коррупцией и как важно совершенствовать не только «внешнюю», а именно, правовую организацию реализации государственных функций, направленных на минимизацию условий для коррупционного поведения, но также и «внутреннюю» функцию, в частности, кадровую поли-

---

тику, задача которой – не допустить на должности государственной и муниципальной службы профессионально непригодных лиц из-за их доминирующей эгоцентрической направленности личности.

Представляется, что для более результативной антикоррупционной кадровой политики следует нормативно и более четко закрепить в качестве основного из квалификационных требований к должностям государственной и муниципальной службы требование «антикоррупционной благонадежности кандидата», что предопределяется наличием у него высоких нравственно-этических качеств, определяющих его социальную направленность личности. Все остальные квалификационные требования должны применяться уже только к тем, кто прошел первичный отбор по требованию «антикоррупционной благонадежности».

### Список литературы:

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001>
2. Ахметов, А.С. Проблемы формирования правовой культуры современного общества / А.С. Ахметов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 3. – М., 2017.
3. О. Конт Учение о государстве и праве. – URL: <https://studfile.net/preview/3799791/page:20/>
4. Иванова, Т.А. Типология Э. Фромма / Т.А. Иванова. – URL: [http://psykonsultacii.ru/moi\\_stati\\_i\\_publicacii/psikhologicheskie\\_stati/fromm\\_tipy](http://psykonsultacii.ru/moi_stati_i_publicacii/psikhologicheskie_stati/fromm_tipy)
5. Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы. Версия 3.2 (утв. Министерством труда и социальной защиты РФ) от 31 января 2018 г. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71755218/>
6. Хабриева, Т.Я. Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины / Т.Я. Хабриева // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2016. – № 4. – С. 5–12.

**Е. В. Младенова,**  
аспирант кафедры служебного  
и трудового права Поволжского  
института управления  
имени П. А. Столыпина –  
филиал РАНХиГС

**E. V. Mladenova,**  
Post-graduate student of the Department  
of Service and Labor rights of the Volga  
Region Institute of Management  
P. A. Stolypin – branch of RANEPA  
fairy\_119@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-245-252

## ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

**Аннотация:** в статье анализируется понятие окружающей среды в качестве объекта административно-правовой охраны. Выделяя существующие в науке и отраженные в административном законодательстве подходы, автор выявляет отдельные дефекты правового регулирования окружающей среды в качестве объекта административно-правовой охраны, формирует предложения по их устранению. Делается вывод, что экологический контроль (надзор) является одним из способов административно-правовой охраны окружающей среды, представляющий собой деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти, направленную на реализацию функции государственного управления в области охраны окружающей среды, осуществление которой требует использования и иных, вспомогательных способов ее административно-правовой охраны.

**Ключевые слова:** окружающая среда, природная среда, административно-правовая охрана, объекты административно-правовой охраны, способ административно-правовой охраны, экологический контроль (надзор), административная ответственность.

## Environment as an object of administrative and legal protection

**Abstract:** this article analyzes the concept of the environment as an object of administrative and legal protection. Highlighting the approaches existing in science and reflected in administrative legislation, the author identifies individual defects in the legal regulation of the environment as an object of administrative and legal protection, forms proposals for their elimination. It is concluded that environmental control (supervision) is one of the methods of administrative and legal protection of the environment, which is the activity of specially authorized executive bodies aimed at implementing the function of state administration in the field of environmental protection, the implementation of which requires the use of other powerful ways of its administrative and legal protection.

**Keywords:** environment, natural environment, administrative and legal protection, objects of administrative and legal protection, method of administrative and legal protection, environmental control (supervision), administrative responsibility.

---

Проблемы административно-правовой охраны окружающей среды – предмет активных исследований ученых на современном этапе развития административного законодательства. Окружающая среда – самостоятельный объект государственного управления, появление которого связано с потребностью в реализации экологической функции государства.

Статья 42 Конституции РФ провозглашает, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением [1]. В развитие данного положения Конституции РФ в «Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года» [2] в качестве стратегической цели государственной политики в области экологического развития определено «сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности».

В научной литературе традиционным является подход, в соответствии с которым окружающая среда является частью среды, непосредственно окружающей некую живую систему, в структуре которой выделяют объекты живой и неживой природы [3, с. 175]. На сложную целостность окружающей среды, включающую в свою структуру различные классы объектов, указывала и И.Л. Бачило [4, с. 15].

Легальная дефиниция понятия «окружающая среда» дана в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 2 июля 2021 г.), согласно которой под ней понимается совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов [5]. Исходя из данного определения, можно сделать вывод, что понятие «окружающая среда» соотносится с природной средой как целое и его часть.

Следует признать, что нормативно закрепленное понятие «окружающая среда» сменило категорию «окружающая природная среда», что вызвало критику ряда ученых с позиции его как лингвистической, так и содержательной характеристики. Поскольку термин «окружающий» предполагает нахождение вокруг кого-нибудь или чего-нибудь [6, с. 439], по мнению Н.Ф. Реймерса, недопустимо использовать словосочетание «окружающая среда» в отрыве от термина, обозначающего его значение [7, с. 15].

---

---

Окружающая среда включает не только компоненты природной среды (в числе которых: земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир, иные организмы, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство), но и объекты, которые обладают природными свойствами. Последние в научной литературе традиционно относят к природной среде [3, с. 176].

Если отличительной особенностью природных объектов являются такие природные свойства, как естественность, неприкосновенность, неизменность деятельностью человека (кроме ландшафтов, которым такое свойство присуще не всегда), то природно-антропогенные объекты отличает ряд дополнительных признаков, в числе которых: измененность в результате хозяйственной или иной деятельности человека; искусственный характер происхождения; рекреационное или защитное назначение; обладание свойствами природного объекта.

Особенностью антропогенных объектов является то, что им не присущи свойства природных объектов. Создаваемые человеком, они призваны обеспечить его социальные потребности. Применительно к решению вопроса о возможности отнесения антропогенных объектов к составляющим окружающей среды сложно объяснить позицию законодателя, который весьма непоследовательно включил антропогенные объекты в содержание понятия «окружающая среда», при этом исключил их из сферы правового регулирования природоохранным законодательством.

На практике широкий подход к пониманию окружающей среды, в состав которой включены антропогенные объекты, реализуется в зарубежных правовых системах, например в Германии (Umweltrecht). В России подобный подход нецелесообразен, да и вряд ли возможен, поскольку его применение потребует осуществления кодификации огромного нормативного массива.

Для устранения несоответствия нормативно закрепленного широкого подхода к пониманию окружающей среды и фактического регулирования специальным законодательством экологических отношений требуется нормативная регламентация в законодательстве об охране окружающей среды специальных средств правовой охраны не только компонентов природной среды, но и антропогенных объектов [8, с. 42].

Анализ научной литературы и практики нормативного регулирования позволяет дифференцировать два подхода к пониманию «окружающей среды»: 1) узкий подход, при котором категория «окружающая среда» охватывает компоненты природной среды (земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный

---



---

воздух, растительный, животный мир и иные организмы, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство), а также обладающие природными свойствами объекты (природные и природно-антропогенные); 2) широкий подход – нормативно закрепленный в терминологии, но фактически неурегулированный специальным законодательством, в соответствии с которым в состав окружающей среды, наряду с перечисленными, входят и антропогенные объекты.

Проблема объекта административно-правовой охраны окружающей среды является производной от понятия «объекты правовой охраны». В ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в числе объектов охраны законодатель называет элементы окружающей среды (компоненты природной среды, природные объекты) и природные комплексы [5]. В связи с этим возникает закономерный вопрос: являются ли природно-антропогенные объекты – часть природной среды – объектом правовой, а соответственно и административно-правовой охраны? Если следовать нормативно-терминологическим определениям буквально, то получается, что нет. С этим вряд ли можно согласиться. Представляется, что во избежание сложностей в правопонимании и правоприменении перечень объектов охраны должен быть уточнен и дополнен природно-антропогенными объектами.

Поскольку законодатель сознательно исключил антропогенные объекты из сферы правового регулирования, в качестве объектов административно-правовой охраны следует рассматривать только природную среду (компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты).

Важным признаком объектов правовой охраны является их «неотделимость от естественных условий» [9], «нахождение в экологической взаимосвязи с окружающей средой» [10, с. 15], «выполнение функций, свидетельствующих о социальной и экологической ценности этих объектов для общества» [11].

При этом, как отмечает А. В. Горбунова, реальная административно-правовая охрана природной среды возможна лишь при условии реализации правовых норм, регламентирующих: правовой статус должностных лиц и функционирование органов исполнительной власти в данной области; основы разрешительной системы; ответственность за экологические правонарушения; экологическую безопасность [3, с. 176].

Необходимо отметить, что административно-правовая охрана – часть природоохранной деятельности. Содержание последней определено в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Так, основными направлениями охраны окружающей среды являются:

---

- сохранение и восстановление природной среды;
- рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов;
- предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- ликвидация последствий такого воздействия.

К сожалению, в данном определении законодатель проигнорировал конституционный подход, включив рациональное использование природных ресурсов в содержание деятельности по охране окружающей среды. Исходя из конституционных положений (п. «д» ч. 1 ст. 72) [1], «природопользование» и «охрана окружающей среды» – дифференцированные категории, представляющие собой отдельные виды экологической деятельности [12], которые находятся в постоянном антогонизме.

Представляется, в целях исключения субъективного подхода к толкованию правовых терминов требуется правовая определенность в использовании законодателем правовых категорий, исключающая природопользование из определения охраны окружающей среды, определив его как вид экологической деятельности.

Как мы отмечали выше, административно-правовую охрану общественных отношений следует рассматривать как разновидность правовой охраны, которая, в свою очередь, является составляющей механизма правового регулирования [13, с. 118]. В общеправовой научной литературе правовая охрана сводится к «совокупности юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения» [14, с. 30].

В механизме правового регулирования можно выделить направления правовой охраны, которые позволяют обеспечить правомерное поведение субъектов, не допустить дезорганизации общественных отношений в соответствующей сфере государственного управления, а при необходимости – привести их в первоначальное состояние [15]. К числу таких направлений правовой охраны относятся правозащитная и правообеспечительная деятельность.

В административном праве перечень объектов административно-правовой охраны содержится в ст. 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [16], в их числе – окружающая среда. Так, в гл. 8 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушения экологических требований, нарушения экологических правил, нарушения экологического порядка, нарушения экологических стандартов и норм и др.

---

Следует учитывать, что административно-правовая охрана не сводится к применению мер административной ответственности к лицам, виновным в нарушении природоохранительного законодательства. Административно-правовую охрану окружающей среды следует рассматривать в качестве особого вида деятельности, связанного с предупреждением, пресечением соответствующих нарушений, а также восстановлением нарушенных субъективных прав или возмещением вреда окружающей среде, причиненного такими нарушениями, осуществляемого специально уполномоченными субъектами с применением форм и методов, предусмотренных административным законодательством.

Учитывая правовую природу и публичное предназначение, механизм административно-правовой охраны окружающей среды можно определить как совокупность взаимосвязанных элементов, действие которых направлено на обеспечение сохранности окружающей среды и одновременно на обеспечение природопользования. Поскольку окружающая среда является одним из объектов государственного контроля (надзора), экологический контроль (надзор) следует рассматривать в качестве способа административно-правовой охраны окружающей среды.

Государственное управление в области охраны окружающей среды выражается в его функциях – закрепленных в действующем законодательстве направлениях деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, реализация которых необходима для охраны окружающей среды и природопользования.

При этом функции государственного управления в области охраны окружающей среды реализуются комплексно, в системной взаимосвязи, что требует при реализации функции экологического контроля (надзора) использования и иных, вспомогательных способов административно-правовой охраны окружающей среды, которые позволяют реализовать потенциал экологического контроля [17, с. 128].

Так, например, осуществление контрольно-надзорными органами информирования в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 11 июня 2021 г.) [18] относится к числу профилактических мероприятий при осуществлении государственного контроля (надзора) (ст. 46). К числу контрольно-надзорных мероприятий относится наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности) (ст. 74). По поручению контрольного (надзорного) органа проводится

---

экспертиза, проведение которой позволяет определить соответствие требований технических регламентов и законодательства в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, предотвратить негативное воздействие такой деятельности на окружающую среду [19].

Подводя итог, можно сделать вывод, что как объект административно-правовой охраны окружающая среда включает в себя природную среду и объекты, обладающие природными свойствами (природные и природно-антропогенные объекты). Ввиду непоследовательности законодателя в закреплении отдельных правовых терминов в области охраны окружающей среды, что создает возможности применения субъективного подхода к их толкованию, представляется необходимым: исключить природопользование из определения охраны окружающей среды, определив его как вид экологической деятельности; уточнить и дополнить перечень объектов охраны природно-антропогенными объектами.

Административно-правовая охрана окружающей среды – это особый вид деятельности, связанный с предупреждением, пресечением нарушений природоохранного законодательства, а также восстановлением нарушенных субъективных прав или возмещением вреда окружающей среде, причиненного такими нарушениями, осуществляемого специально уполномоченными субъектами с применением форм и методов, предусмотренных административным законодательством.

Одним из способов административно-правовой охраны окружающей среды является экологический контроль (надзор), представляющий собой деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти, направленную на реализацию функции государственного управления в области охраны окружающей среды, осуществление которой требует использования и иных, вспомогательных способов ее административно-правовой охраны.

### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.) // Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
3. Горбунова, А.В. Особенности административно-правовой охраны окружающей среды / А.В. Горбунова // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 5. – С. 175–177.

4. Бачило, И.Л. Организация советского государственного управления / И.Л. Бачило. – М. : Наука, 1984. – 237 с.
5. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.
6. Словарь русского языка С.И. Ожегова: около 53 000 слов. – Изд. 4-е перераб. и доп. – М., 1961. – 900 с.
7. Реймерс, Н.Ф. Экология (теории, законы, правила принципы и гипотезы) / Н.Ф. Реймерс. – М. : Россия Молодая, 1994. – 367 с.
8. Хлуденева, Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография / Н.И. Хлуденева. – М. : ИЗиСП; ИНФРА-М, 2014. – 172 с.
9. Бринчук, М.М. Экологическое право / М.М. Бринчук. – М. : Эксмо, 2009. – 688 с.
10. Петров, В.В. Экологическое право России: учебник для вузов / В.В. Петров. – М., 1995. – 557 с.
11. Комментарий к Закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды» / под ред. С.А. Боголюбова. – М. : Норма, 1997. – 368 с.
12. Сухова, Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). – 2-е изд., перераб. и доп. / Е.А. Сухова, Е.Н. Абанина, О.В. Зенюкова // Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс», 2007.
13. Амагыров, А.В. К вопросу о понятии «правовая защита» / А.В. Амагыров // Право. – 2014. – № 1. – С. 118–128.
14. Алексеев, С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М., 1966. – 187 с.
15. Джамирзе, Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований: монография / Б.Ю. Джамирзе. – М. : Норма, 2021. – 136 с.
16. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; Рос. газ. – 2021. – 5 мая.
17. Бринчук, М.М. Экологический контроль: понятие, виды, место в правовом механизме / М.М. Бринчук // Проблемы в российском законодательстве. – 2010. – № 1. – С. 126–129.
18. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5007.
19. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48, ст. 4556; 2021. – № 1, ч. 1, ст. 44.

---

**А. В. Колыбин,**  
соискатель кафедры  
конституционного права  
имени профессора И. Е. Фарбера  
Саратовской государственной  
юридической академии

**A. V. Kolybin,**  
Candidate of the Department  
of Constitutional Law named after  
Professor I. E. Farber of the Saratov  
State Law Academy  
arvlako@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-253-261

## ОСОБЕННОСТИ ТИПОЛОГИИ РОССИЙСКИХ ЗАКОНОВ

***Аннотация:** в статье проводится анализ развития советского законодательства, выделяются эволюционные особенности типологии российских законов на различных конституционно-правовых стадиях развития государства. Отмечается важная роль федеральных законов.*

***Ключевые слова:** конституция, типология законов, законы, становление конституционного закона.*

## Features of the typology of russian laws

***Abstract:** the analysis of the development of Soviet legislation is carried out, and the evolutionary features of the typology of Russian laws at various constitutional and legal stages of the development of the state are highlighted. The important role of federal laws is noted.*

***Keywords:** constitution, typology of laws, laws, formation of constitutional law.*

В российском законодательстве отсутствует четкая система норм об источниках права, о типологии законов, которая фрагментарно отражена в различных нормативных документах и правовой доктрине. Существует проблема неудовлетворительного современного состояния российского права, которая заключается в отсутствии единой совокупности требований в сфере законотворчества, к содержанию и действию законов, а также в множественности и коллизионности законодательных актов. Все это во многих случаях приводит к невысокой эффективности законодательных актов.

Одним из теоретических путей решения указанной проблемы в контексте развития законодательства является анализ эволюции типологии законов в Союзе ССР, РСФСР и Российской Федерации, что позволяет выделить соответствующие аспекты становления законодательной формы.

Так, Ж.И. Овсепян [1, с. 14] выделяет два исторических этапа становления в России закона как основного правового источника.

Зарождение непосредственно закона и первый этап (XIV – конец XVI в.) его эволюции приходится на период образования централи-

---

зованных крупных государств, усиления системы государственной власти с активизацией публично-государственного правотворчества. Особенностью этого периода является то, что законы, изданные государством, вытесняют обычаи, а также судебные прецеденты, принятые на основе обычаев. Под законами в то время понимались различные акты, санкционированные государством (кодифицированные обычаи, систематизированные прецеденты, парламентские акты, государственные документы общего и правоприменительного содержания).

Второй этап (середина XVII в. – конец XIX в.) формирования закона характеризуется развитием конституционных государств с демократическими формами разделения властей, при этом изменяются и система источников права, и соответствующая типология законов. Принятие актов высшей юридической силы способствует становлению новой разновидности формы права – подзаконных актов. Развивается парламентское правотворчество.

Общая эволюция законодательства охватывает все стадии социально-экономического и государственного развития, связанные с регламентацией важных общественных отношений. Политическая история государств обусловлена подготовкой и действием национальных конституций, реализацией конституционного принципа разделения властей. Поэтому в конституционно-правовом контексте начальной стадией развития типологии российских законов следует считать принятие первой Конституции РСФСР на V Всероссийском съезде Советов в 1918 г. [2], поскольку до этого времени другие конституционные акты в России не принимались. Положения этой Конституции: 1) предусматривали концентрацию у одного государственного органа – Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) – законодательной, распорядительной, контрольной власти между заседаниями Всероссийских съездов Советов. Это противоречило демократическому принципу разделения власти на исполнительную, представительную, судебную, но было характерно для советской эпохи развития в России социалистического государства; 2) легализовали ранее принятые документы Совнаркома (Правительства), ВЦИК Советской России в качестве важнейших советских актов; 3) регламентировали главную роль законодателя для Всероссийского съезда Советов и текущие полномочия в этой области для ВЦИК; 4) устанавливали обязательные критерии социалистического правосознания и справедливости при разработке, применении, изменении законов.

Положения первой советской Конституции 1918 г. определяли следующую типологию советских законов: единый Основной Закон Советской России (Конституция РСФСР); постановления

---

Всероссийского Съезда Советов; постановления ВЦИК (разд. 3 гл. 7, § 31–33). Совнаркому РСФСР как органу общего управления делами новой России принадлежало право издавать декреты, распоряжения, инструкции (разд. 3 гл. 8, § 38–39). Все постановления и решения Совнаркома, имеющие большое общеполитическое значение, представлялись на рассмотрение и утверждение ВЦИК.

Законами де-факто являлись так называемые ленинские декреты. Это, например, декреты «Об образовании Рабочего и Крестьянского Правительства», «О мире», принятые II Всероссийским Съездом Советов 8 ноября 1917 г. [3, 4], «О суде», изданный Совнаркомом (Правительством) РСФСР 5 декабря 1917 г. [5]. Нормы второй Конституции РСФСР 1925 г. [6] разрабатывались с учетом утверждения в 1924 г. Конституции Союза ССР [7].

Особенности типологии законов, отраженные в учредительном акте 1925 г., определялись обновленной иерархией власти и конституционных источников. В частности, в положениях ст. 16 Основного Закона была расширена исключительная компетенция Всероссийского съезда Советов, включающая издание законов: об основных началах Конституции РСФСР, об утверждении отдельных изменений в данный учредительный акт и об утверждении конституций автономных республик.

Таким образом, типологию советских российских законов, согласно Конституции РСФСР 1925 г., образуют законы, издаваемые исключительно Всероссийским съездом Советов, декреты, распоряжения ВЦИК, Совнаркома, конституции и законы автономных республик. При этом в советской России действовали общесоюзные конституционные и законодательные акты.

Схожие или близкие подходы к законодательным актам были и в других советских конституционных актах 1920-х и 1930-х гг., но только в общесоюзной Конституции 1936 г. последовательно определена традиционная типология законов, исходя из полновластия Верховного Совета и федеративной структуры Советского государства [8, с. 230–232, 238].

Основные нормы этого второго общесоюзного учредительного акта применительно к законам позволяют определить следующие особенности.

1. Законодательная власть принадлежит только Верховному Совету Союза ССР (ст. 32).

2. Общесоюзные законы должны приниматься простым большинством всех голосов депутатов каждой палаты Верховного Совета – Совета Союза и Совета Национальностей (ст. 39). При этом выделены



---

специальные общесоюзные законы по изменению конституционных положений, принимаемых в усложненном порядке (ст. 146).

3. Установлена система законодательства союзных (ст. 57–63) и автономных республик (ст. 89–93).

В иерархии нормативных правовых актов законодателем на первое место поставлена Конституция Союза ССР как Основной Закон Советского государства, затем общесоюзные законы, конституции и законы союзных и автономных республик. С 1938 г. на сессиях Верховного Совета ССР, Верховных Советов союзных и автономных республик начали приниматься законы, фактически заменившие декреты.

Конституция Союза ССР 1977 г. модифицировала систему законодательных актов [9, с. 111–114]. Так, законы Союза ССР могли быть приняты не только на сессии Верховного Совета, но и на общесоюзном референдуме (ч. 4 ст. 108). Компетентные органы получали право выносить на всенародное обсуждение законопроекты и другие важные вопросы государственной жизни (ч. 3 ст. 114). Более конкретно сказано о законодательстве союзных (ст. 137) и автономных республик (ст. 143). Конституция была наделена высшей юридической силой, установлен сложный порядок ее изменения (ст. 173–174). В 1989–1991 гг. действовал Съезд народных депутатов Союза ССР как высший орган государственной власти, обладавший правом издавать важные законы. В советский период не было создано эффективного механизма защиты Конституции, за исключением образования Комитета конституционного надзора (апрель 1990 г. – декабрь 1991 г.) с ограниченными полномочиями.

Принятие Основного Закона 1977 г. ознаменовало дальнейшее развитие советской конституционной системы. В 1978 г. на его основе была принята Конституция РСФСР, которая по своей структуре и содержанию соответствовала новой общесоюзной Конституции, а также акцентировала преемственность с предшествующими российскими конституционными актами.

Однако имелся и ряд отличий. В частности, впервые в Конституции 1978 г. [10] закреплялось, что наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум) (ст. 5), РСФСР (Советская Россия) провозглашалась суверенным государством в составе Союза ССР (ст. 68).

В советских законах, принимаемых высшими органами государственной власти начиная с конца 1930-х гг., содержались «главные (первичные, изначальные) положения» по основным вопросам жизне-

---

---

деятельности государства [11, с. 219]. Однако принцип верховенства Конституции и закона вплоть до начала 1990-х гг. не был выражен достаточно четко и определенно. Сфера законодательного регулирования в советский период была ограниченной.

Представленные особенности законов Союза ССР и РСФСР учитывались при разработке, утверждении действующего российского конституционного акта 1993 г. [12], положения которого зафиксировали следующие характеристики законодательной системы:

1. Безусловное верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей государственной российской территории (ч. 2 ст. 4).
2. Выделение федеральных и регионально-субъектных законов (ст. 1, 5, 66).
3. Появление федеральных конституционных законов (ст. 108).
4. Установление статуса специальных законов о конституционной поправке, пересмотре Основного Закона, принимаемых по особым требованиям (ст. 134–137).

Можно выделить следующие эволюционные особенности типологии российских законов на различных стадиях развития государственности:

1) недостаточное урегулирование в Основном Законе страны и иных нормативных актах механизмов разработки законодательных норм, их систематизации, отдельных стадий правотворческого процесса, что нередко приводит к нестабильности и низкой эффективности отдельных законов;

2) отсутствие специального закона, регулирующего комплекс отношений в сфере законодательной деятельности;

3) выделение двух наиболее важных по иерархии видов советских законов: конституций, исходя из трех уровней правового регулирования (Союз ССР, РСФСР, другие союзные и автономные республики), и собственно законов, входящих в исключительную компетенцию Съезда депутатов как высшего органа власти с особым порядком их принятия (последний полномочный орган Союза ССР действовал в 1989–1991 гг.);

4) формирование на современной конституционной основе новых значимых нормативных источников – законов РФ о поправке к Конституции РФ, федеральных конституционных и иных законов, регионально-субъектных форм права во главе с конституцией (уставом).

Конституция РФ и конституционная реформа 2020 г. дали мощный импульс развитию законодательной деятельности. Однако и ныне существует дисбаланс в системе источников права, что порождает юридические коллизии и негативно сказывается на правоприменении.

---

---

Как отмечает М.В. Баглай, «...коллизии порождаются разными причинами: юридико-техническим несовершенством законотворческой работы, столкновением новых и старых законов, отсутствием координации правотворчества субъектов Федерации, судебными ошибками, произвольным толкованием Конституции и других актов, выходом отдельных органов за пределы своих полномочий и т.д.» [13, с. 44].

Следует отметить, что среди всех источников права Конституция РФ занимает уникальное, ведущее (центральное) место, поскольку является основой и обязательным фактором развития современных социальных отношений [14, с. 43–44], что предполагает детализацию ее норм в других законодательных актах.

Затем идут федеральные конституционные законы, которые характеризуются рядом особенностей: 1) имеют собственный предмет регулирования – принимаются только по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ; 2) обладают особой юридической силой; 3) отличаются усложненным порядком издания; 4) должны быть подписаны Президентом РФ в течение 14 дней и обнародованы. Согласно Закону о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ глава государства вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности такого закона в течение 14 дней. В этом случае подписание приостанавливается на время рассмотрения запроса (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ). Все федеральные конституционные законы являются источниками ведущей отрасли права.

Большую часть законодательных актов РФ составляют обычные (ординарные) федеральные законы, которые обладают собственными, уникальными признаками: 1) субъект их принятия (только Федеральное Собрание); 2) предмет регулирования (ч. 1, 2 ст. 76); 3) принятие по всем отраслям законодательства (ст. 71 и 72); 4) установление конституционных основ законодательной процедуры (ст. 104–107); 5) прямое предписание законодателя на издание ряда законов (ч. 3, 4, 6, 7 ст. 75, ч. 2 ст. 96, ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

Федеральные законы принимаются не только по предмету регулирования, предусмотренному конституционными положениями, но и исходя из значимости общественных отношений, требующих законодательной регламентации. Следует отметить, что не все федеральные законы являются источниками конституционного права, а только такие, в которых содержатся конституционно-правовые нормы.

---

---

Примеры федеральных законов, в которых закреплены нормы, являющиеся источниками конституционного права, многочисленны (о гражданстве, о выборах Президента РФ, о местном самоуправлении и др.).

В учредительном документе 1993 г. в общем виде (без конкретизации) сказано о поправках к Конституции РФ. На практике возникает дилемма, связанная с отождествлением закона о поправке к Конституции РФ с федеральным конституционным законом. Решение данной неопределенности дано в постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании ст. 136 Конституции России, где сказано о соотношении, общих принципах и отличиях федерального конституционного закона и закона о поправках к Конституции РФ [15].

Законы о поправках к Конституции РФ имеют ряд особенностей по сравнению с иными источниками конституционного права:

- 1) они обладают временным характером автономного регулирующего воздействия;
  - 2) принимаются для реформы базовых положений;
  - 3) изменяют (дополняют) конституционные положения;
  - 4) действуют не наряду (или вместе) с Конституцией, а становятся ее составной частью;
  - 5) имеют ту же юридическую силу, что и сам учредительный акт.
- Фактически можно дополнить определенные в ст. 76 Конституции виды законов третьей группой – законы о поправках к главам 3–8 Конституции РФ.

Примыкают к законам по своей регулирующей роли отдельные судебные решения. В советский период судебные акты не признавались источниками права, поскольку практика Союза ССР и РСФСР жестко придерживалась установлений государств романо-германской правовой системы. Данная ситуация кардинально изменилась в начале 1990-х гг., когда был учрежден и стал действовать Конституционный Суд РСФСР (Российской Федерации). Именно с данного момента в современной литературе правовой статус решений органа конституционного контроля в системе источников права является предметом оживленной дискуссии [16, с. 121–166; 17, с. 153–243].

Решением Конституционного Суда РФ является акт, принимаемый по итогам заседания. В зависимости от содержания вопроса, рассматриваемого этим высоким Судом, выделяются следующие решения: постановления, заключения и определения, причем первые два официальных документа имеют нормативное значение. Итоговое решение выносится при рассмотрении вопросов о разрешении дел

о соответствии Конституции РФ, споров о компенсации, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов, о толковании российской Конституции и оформляется только в форме постановления [18].

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие российской Конституции международные договоры России не подлежат введению в действие и применению. Постановления федерального органа конституционного контроля имеют во многих случаях юридическую силу закона. Они обязательны на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. По всей видимости, в будущем решения Конституционного и Верховного судов России будут официально признаны источниками отечественного права. В современный период в российской правовой системе преобладают конституционные и законодательные акты с учетом федеральной природы российской государственности, но одновременно увеличивается значение выше-названных судебных актов.

### Список литературы:

1. Овсепян, Ж. И. Источники (формы) российского права в период международной глобализации (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование) / Ж. И. Овсепян. – М. : Проспект. – 2016. – 464 с.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. // Собр. узаконений РСФСР. – 1918. – № 51, ст. 582.
3. Собр. узаконений РСФСР. – 1917. – № 1, ст. 1.
4. Собр. узаконений РСФСР. – 1917. – № 1, ст. 2.
5. Собр. узаконений РСФСР. – 1917. – № 4, ст. 50.
6. Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» (вместе с «Конституцией (Основным Законом) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики») // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1925. – № 118. – 26 мая.
7. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик: утверждена ЦИК СССР 6 июля 1923 г. // Системат. собр. действующих законов СССР. – Кн. 1. – М., 1926. – 422 с.
8. Конституция (Основной Закон) Союза ССР от 5 декабря 1936 г. // Конституция общенародного государства : сборник / под общ. ред. М. С. Смиртюкова и К. М. Боголюбова. – М. : Политиздат, 1978. – 248 с.
9. Конституция (Основной Закон) Союза ССР от 7 октября 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41, ст. 617.

---

10. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1978. – № 15, ст. 407.

11. Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит, 1982. – Т. 2. – 360 с.

12. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. с изменениями, внесенными Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1426; № 27, ст. 4196.

13. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. – 13-е изд., изм. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. – 768 с.

14. Колесников, Е.В. Конституция Российской Федерации как основа совершенствования и развития российского законодательства / Е.В. Колесников // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 1. – С. 43–47.

15. О толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 45, ст. 4408.

16. Судебная практика в современной правовой системе России / под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 432 с.

17. Тарибо, Е.В. Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта / Е.В. Тарибо. – М. : Норма, 2018. – 256 с.

18. О Конституционном Суде Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (с посл. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13, ст. 1447; 2020. – № 46, ст. 7196.

---

**З.Г. Пенжалиев,**  
аспирант кафедры конституционного  
права имени профессора И.Е. Фарбера  
Саратовской государственной  
юридической академии

**Z.G. Penzhaliev,**  
Postgraduate student of the Department  
of Constitutional Law named after  
Professor I.E. Farber of the Saratov  
State Law Academy  
pzg1995@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-262-267

## **ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ КАК ИММАНЕНТНЫЙ ПРИЗНАК РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

**Аннотация:** укрепление и защита конституционного строя на протяжении всей истории развития России имели чрезвычайную актуальность. Это связано с ее особым географическим положением, многонациональным и многоконфессиональным составом населения, большой площадью территории, постоянными посягательствами иностранных держав на целостность и суверенитет. И с этой точки зрения Российская Федерация является для многих стран мира серьезным геополитическим вызовом, а ее ослабление и уничтожение – стратегической целью. Для достижения устойчивости конституционного строя, то есть государственности, как и любой общественно значимой ценности, он нуждается в систематической охране и защите. При этом весьма значительную роль в укреплении государственности играют Вооруженные Силы РФ. В статье дается анализ положений правовых актов, мнений ученых для обоснования целесообразности рассматривать вооруженные силы как признак, имманентно присущий суверенному государству в целом и Российской Федерации в частности.

**Ключевые слова:** вооруженные силы, вооруженная защита, территориальная целостность, неприкосновенность территории, оборона государства.

### **The armed forces as an immanent sign of russian statehood**

**Abstract:** the strengthening and protection of the constitutional order throughout the history of the development of Russia were of extreme urgency. This is due to its special geographical position, multinational and multi-confessional composition of the population, large area of territory, constant encroachments by foreign powers on the integrity and sovereignty. And from this point of view, the Russian Federation is a serious geopolitical challenge for many countries of the world, and its weakening and destruction is a strategic goal. To achieve the stability of the constitutional system, that is, statehood, like any socially significant value, it needs systematic protection and protection. At the same time, the Armed Forces of the Russian Federation play a very significant role in strengthening statehood. The article analyzes the provisions of legal acts, the opinions of scientists to substantiate the feasibility of considering the armed forces as a sign immanently inherent in a sovereign state in general and the Russian Federation in particular.

**Keywords:** armed forces, armed protection, territorial integrity, inviolability of territory, state defense.

---

Для безопасности и целостности полнокровного суверенного государства, каким является Россия, большое значение имеет оборона страны, возрастает роль и значение Вооруженных Сил РФ. ВС РФ представляют собой государственную военную организацию, предназначенную для отражения агрессии в отношении России, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности ее территории, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

Вооруженные силы имеют крайне важное значение для любого государства. Проблемы и нарушения, возникающие на уровне армии, оказывают влияние и на обороноспособность государства, и на состояние общества в целом. Это связано с тем, что защитная функция вооруженных сил направлена не только на противодействие внешним угрозам, но и на локализацию внутренних угроз, связанных с возникновением стихийных бедствий, масштабных аварий, интенсивных социальных конфликтов и т.д. [1].

Обоснование необходимости вооруженных сил для современного государства с неизбежностью актуализирует проблему понимания сущности такого социального феномена, как война, исследование которого просто невозможно уместить в рамки конституционно-правового контекста, поскольку военная тематика охватывает намного более широкие сферы общественной жизни (политику, экономику, социальную сферу и пр.).

Вся история внутривосточных и международных отношений была непрерывно связана с войнами. Швейцарский ученый Жан-Жак Бабель подсчитал, что за всю историю, с 3500 года до н.э. и до наших дней, человечество мирно прожило лишь 292 года [2]. Войны являлись и, к сожалению, до сих пор являются одним из основных социальных процессов, влияющих на облик государств, – их возникновение, изменение и прекращение существования.

Поскольку основным инструментом ведения войны являются вооруженные силы в том или ином их проявлении, роль последних в государственных процессах переоценить довольно сложно. Армия, являясь основным олицетворением такого признака государства, как аппарат принуждения, в самом общем смысле понимается как сила, на которую опирается правящий класс для обеспечения своего политического и экономического господства. Последнее, главным образом, подразумевает возможность беспрепятственно осуществлять свою власть, подчиняя общество своим повелениям (законам), и при необходимости применять законное насилие. Кроме того, армия всегда



---

имела определенный статусный характер, подчеркивая возвышенность правящего класса над остальными членами общества и создавая у подчиненных чувство защищенности от угроз и легитимности власти. Это обуславливало использование армии не только в вооруженных конфликтах, но и в мирное время (сбор налогов, ликвидация последствий стихийных бедствий и пр.).

В связи с этим ни одно государство прошлого не обходилось без вооруженных сил. Поражение (гибель) либо временное отсутствие армии делало государство выгодной мишенью для соседей, чему имеются многочисленные исторические прецеденты (например, раздел Польши между Россией, Пруссией и Австрией, который привел к фактической утрате государственности более чем на сто лет). И Россия не является исключением. История демонстрирует, что нашему государству нередко приходилось жертвовать многим в интересах обороны (например, переплавка церковных колоколов на пушки по приказу Петра I, известный лозунг времен Великой Отечественной войны – «Все для фронта! Все для победы!» и т.д.). Известна также и та решающая роль, которую сыграли вооруженные силы России в разрешении сложившегося в конце 1993 г. политического кризиса.

Понимание важности вооруженных сил для российского государства будет неполным без сравнительного анализа с другими странами. Отметим, что, несмотря на исключительную значимость вооруженных сил, в современном мире существует более двух десятков государств, которые не имеют армии в классическом смысле этого слова, то есть не имеют вооруженных сил (сухопутных, морских, воздушных и т.д.) для защиты внешних границ [3].

Тем не менее отсутствие армии у отдельных государств нами рассматривается скорее как исключение, косвенно подтверждающее доминирующую в мире тенденцию создания и поддержания вооруженных сил в боеспособном состоянии. Следует обратить внимание на известную степень формальности при отнесении тех или иных территорий к группе суверенных государств. В качестве примера можно привести так называемые государства-малютки Европы, не играющие особой роли в мировой политике и пользующиеся защитой других государств. Так, при необходимости ведения военных действий защита княжества Андорра осуществляется близлежащими странами (в частности, Испанией и Францией), согласно договоренности между данными государствами, тогда как роль вооруженных сил квазигосударства Ватикан играет традиционная охрана Папы Римского в лице швейцарских гвардейцев.

---

---

В других странах вооруженные силы в классическом понимании отсутствуют, однако действуют особые военизированные структуры. Например, в княжестве Монако вооруженные силы организационно не обособлены и относятся к ведению департамента внутренних дел, а в Исландии, несмотря на юридическое отсутствие армии, частичное выполнение функций вооруженных сил возложено на береговую охрану. Статья 12 Конституции Коста-Рики, принятой в 1949 г. по окончании гражданской войны, напрямую запрещает создание армии [4], однако на данный момент можно отметить фактическое существование вооруженных сил в лице гражданской гвардии.

Целый ряд стран, отказавшихся от содержания вооруженных сил, представляют собой государства с весьма небольшой территорией и имеют островное положение. В их числе можно отметить Вануату, Кирибати, Маврикий, Маршалловы Острова, Науру, Палау, Самоа, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Люсия, Соломоновы Острова, Тувалу, Федеративные Штаты Микронезии [5]. Географическая изолированность данных стран не создавала исторической необходимости искать перманентной защиты от потенциально опасных действий соседних государств. Кроме того, экономика этих государств базируется главным образом на туризме и создании исключительных экономических зон, тогда как остальные сферы экономики развиты слабо, что делает невыгодным создание и содержание регулярной армии. Защита от современных угроз стала возможной со второй половины XX века с созданием ООН и появлением феномена международного сообщества.

Что же касается остальных стран мира, то само существование суверенной территории, на которой не была бы организована вооруженная защита от потенциальных и реальных угроз, представляется практически невозможным.

В современном мире имеется целый ряд факторов, актуализирующих потребность России в эффективных вооруженных силах. В первую очередь, речь идет о наличии очагов социальной и политической напряженности, которые потенциально способны привести к вооруженным конфликтам. Кроме того, имеют место международные угрозы нашему государству, обусловленные такими факторами, как появление вблизи от государственных границ иностранных военных баз, распространение оружия массового поражения, возникновение военных конфликтов вблизи границ Российской Федерации, ослабление военного и политического влияния в мире, укрепление военно-политических союзов [6].

---

---

Еще одной причиной вооруженных конфликтов являются религиозные противоречия, порождающие различного рода экстремистские настроения и даже террористическую активность. Несмотря на то, что большинство стран (Россия в том числе) на сегодняшний день имеет светский характер и религиозная идеология напрямую не определяет ход политического процесса, религиозный фактор для нашего поликонфессионального государства сохраняет свою актуальность. Так, по заявлению министра внутренних дел РФ В. А. Колокольцева, в 2015 г. на стороне запрещенной в России террористической организации ИГИЛ воевало порядка 1,8 тыс. наших сограждан [7].

Для Российской Федерации как самого большого государства в мире с многонациональным составом всегда будут актуальны территориальные претензии, имеющие разный вектор направленности.

В качестве примера можно привести высказывание бывшего государственного секретаря США М. Олбрайт о том, что «колоссальные естественные богатства Сибири несправедливо принадлежат одной России» [8]. Территориальный аспект обороны приобрел еще большее значение с вхождением Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации, которое не нашло поддержки на уровне ООН и было признано нарушением территориальной целостности Украины (аннексией) [9].

Подводя итог, отметим, что вооруженные конфликты различных масштабов и форм протекания являются суровой и неизбежной реальностью современного мира, поэтому военная политика прочно интегрирована в повестку дня современных государств как на национальном, так и на международном уровне.

Вооруженные силы существуют в абсолютном большинстве государств мира. При этом провозглашенный некоторыми государствами, в том числе и на конституционном уровне, отказ от вооруженных сил, главным образом, является вынужденной мерой, продиктованной внутренними социально-экономическими факторами либо внешним военно-политическим давлением. Но даже в этом случае отказ от собственных вооруженных сил вовсе не означает нивелирование функции обороны, поскольку актуальность последней обусловлена самой необходимостью выживания. Специфика заключается лишь в том, что реализация функции обороны делегируется международному сообществу (в первую очередь, в лице ООН и ее структур), другому государству (по соответствующему договору) либо иным властным структурам, находящимся в пределах границ конкретного государства и уполномоченным применять легальное насилие. Однако с другой стороны, такой отказ может породить серьезные вопросы о степени независимости конкретного государства.

---

В связи с этим, оценивая историческую роль, функции и значение вооруженных сил, последние следует понимать в качестве признака, имманентно присущего любому суверенному государству в целом и Российской Федерации в частности. Как справедливо отметил В.В. Путин, «Россия – такая страна, которая не может существовать без защиты своего суверенитета. Она будет либо независимой и суверенной, либо, скорее всего, ее вообще не будет» [10]. Обусловлено это тем, что Россия, будучи многонациональным и многоконфессиональным государством с огромной территорией, постоянно сталкивается с определенными опасностями и угрозами, имеющими как внутреннее, так и внешнее происхождение и обуславливающими необходимость систематического поддержания ВС РФ в боеспособном состоянии. Более того, будучи ядерной державой и постоянным членом Совета Безопасности ООН, Российская Федерация вместе со своими вооруженными силами является частью сложившегося в мире баланса сил (ядерного паритета), нарушение которого может привести к совершенно непредсказуемым последствиям.

### Список литературы:

1. Гаглоева, С.Л. Вооруженные силы в современных условиях / С.Л. Гаглоева // Актуальные проблемы социально-гуманитарного знания. – М., 2019. – С. 104–107.
2. 10 самых кровопролитных войн в истории человечества // Сайт «Научная Россия». – URL: <https://scientificrussia.ru/articles/10-bloodiest-wars#:~:text=История%20человечества%20есть%20история%20войн,мирно%20прожило%20лишь%20292%20года>
3. Список стран, не имеющих вооруженных сил // Интернет-энциклопедия «Википедия». – URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Список\\_стран,\\_не\\_имеющих\\_вооруженных\\_сил](https://ru.wikipedia.org/wiki/Список_стран,_не_имеющих_вооруженных_сил)
4. Конституций государств (стран) мира // Сайт «Библиотека конституций Пашкова Романа». – URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=49>
5. Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – URL: <https://www.un.org/ru/ga/65/meetings/mauritiusreview.shtml>
6. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Глава МВД назвал число воюющих на стороне ИГ россиян // РБК. – URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/55fadf5a9a79472a85d8487e> (дата обращения: 30.03.2021).
8. Олбрайт, Мадлен // Интернет-энциклопедия «Википедия». – URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Олбрайт,\\_Мадлен](https://ru.wikipedia.org/wiki/Олбрайт,_Мадлен)
9. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 24 марта 2014 г. № 68/262. – URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/68/262>
10. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. // ТАСС. – URL: <https://tass.ru/politika/6138200>

---

**О.И. Рубцов,**  
аспирант Института государства  
и права Российской академии наук

**O.I. Rubtsov,**  
Post-graduate student  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences  
o.rubtsov@list.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-268-274

## ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ПУБЛИЧНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

**Аннотация:** реализация гражданских прав и свобод – неотъемлемая часть демократического государства. Одним из значимых прав гражданина является возможность освещения общественных проблем и выражения мнений путем различных форм акций, в том числе установленных законодательством. К формам указанных волеизъявлений относят различные публичные мероприятия. В статье рассматриваются предусмотренные законодателем формы акций, которые включены в понятие публичного мероприятия. На основе исследования нормативных правовых актов сравниваются формы акций, раскрываются их характерные черты. Анализируются количественные разграничения различных форм акций. В заключение приводятся дополнительно выявленные признаки публичного мероприятия.

**Ключевые слова:** открытость, свобода собраний, цель, публичное мероприятие, форма акции, признак массовости, группа граждан.

### Concept and features of the public event

**Abstract:** the realization of civil rights and freedoms is an integral part of a democratic state. One of the most significant rights of the citizen is the opportunity to highlight social problems and of expression by the various forms of shares, including those established by the legislation. The forms of these expressions of will include various public events. The article examines the forms of actions provided by the legislator, which are included in the concept of a public event. Based on the study of regulatory legal acts, a comparison of the forms of shares is made, their characteristic features are revealed. The article discusses the quantitative differentiation of various forms of shares. In the conclusion, there are additionally revealed signs of a public event.

**Keywords:** openness, freedom of assembly, target, public event, form of action, sign of mass, group of citizens, limited circle of organizers.

Одним из неотъемлемых прав граждан является право на свободу собраний. Его реализация гражданином РФ предусмотрена главным нормативным актом нашей страны – Конституцией, ст. 31 которой провозглашает, что «граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия», и дает перечень форм мероприятий для реализации такого права – «проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Однако важнейшим условием является мирный характер («собираться мирно, без оружия»).

---

Мирный характер мероприятия исключает действия, направленные на присвоение власти, насильственное изменение основ конституционного строя, подрыв безопасности и целостности государства, пропаганду ненависти или вражды, нарушение прав и свобод других лиц (ч. 4 ст. 3, ч. 5 ст. 13, ч. 3 ст. 17, ч. 2 ст. 29, ст. 31 Конституции РФ). В этом проявляются имманентные пределы свободы собраний, опосредующие правомерное пользование конституционным правом [1, 2].

Разумеется, материализация права на свободу собраний не может не подразумевать соблюдения границ (возможностей), наполняющих его нормативное содержание. Не вызывает сомнений, что реализация такого права должна учитывать характер, форму, масштаб, пространственные и временные условия проведения мероприятия, а также иные обстоятельства, которые будут объективно значимыми в событии [3].

Сейчас, в условиях распространения коронавирусной инфекции COVID-19, реализация прав граждан на свободу собраний приобретает особую актуальность в связи с запретами и ограничениями [4, 5], которые действуют повсеместно, в том числе относительно прав и свобод лиц.

Запреты и ограничения, введенные государством, хотя и имели обязательный, предписывающий характер, но не носили абсолютно исполнения населением [6]. С субъективной точки зрения этому может предшествовать некая неопределенность в правосознании индивидуума в отношении таких понятий, как «массовое мероприятие», «публичное мероприятие», «публичное массовое мероприятие».

А. А. Джагарян и Н. В. Джагарян в своем исследовании, ссылаясь на необоснованное смешение таких понятий, как «массовые мероприятия» и «публичные мероприятия», подчеркивали важность законодательного разграничения границ в нормативном содержании, что могло бы исключить ошибки в правоприменении. Данная позиция является абсолютно верной, поскольку последнее включает в себя ряд процедур, условий для их реализации.

Примером нормативного акта, включающего в себя понятие «публичное мероприятие массового характера», может быть указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ (в ред. от 2 апреля 2020 г.) [7], который подразумевал запрет на проведение указанных мероприятий.

Кроме того, интерес к такого рода исследованиям возникал каждый раз, когда действующий Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [8] (далее – Закон № 54-ФЗ) подвергался изменениям (всего в него было внесено 13 поправок). Большинство этих изменений были связаны с введением новых ограничений и запретов. Например, ранее

---

отсутствовал нормативно установленный механизм информирования (уведомления) органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления (изменения внесены Федеральным законом от 2 мая 2015 г. № 114-ФЗ).

Рассматривая данную проблему, видится необходимым обозначить признаки такого понятия, как «публичное мероприятие», с целью его отграничения в правоприменительной практике. В нашем понимании, это будет способствовать обеспечению правопорядка в стране, законности, соблюдения установленных требований, запретов и ограничений, применения мер юридической ответственности и др.

Статья 2 Закона № 54-ФЗ, определяя понятие «публичное мероприятие», выделяет следующие критерии:

- любая открыто проводимая мирная акция, которая доступна каждому желающему принять в ней участие;
- форма публичных мероприятий – собрание, митинг, демонстрация, шествие или пикетирование либо различные сочетания этих форм акций.

При этом Закон предписывает ограничения в отношении инициаторов их проведения. В частности, четко определен их круг, который включает в себя граждан РФ, политические партии, а также другие общественные и религиозные объединения. Исходя из характера акции, допускается использование транспортных средств.

Далее в Законе № 54-ФЗ усматривается необходимость определения цели акции и приводится весьма ограниченный перечень: *свободное выражение мнения; влияние на формирование мнений; выдвижение требований (по вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны, внешней политики); встреча депутата законодательного (представительного) органа государственной власти с избирателями и информирование о своей деятельности; встреча депутата представительного органа муниципального образования с избирателями.*

Таким образом, понятие «публичное мероприятие» закреплено законодателем как акция, которая проходит в определенной законной форме и имеет ограниченный круг организаторов. На основе буквального толкования Закона № 54-ФЗ можно выделить такие ее признаки: открытость, мирный характер, всеобщая доступность, добровольность участия [8], без ограничений по составу участников, но с установленным ограничением в части инициаторов. Между тем при детальном рассмотрении каждой из форм акций, предусмотренных законом, предполагается возможным дополнить перечень признаков публичного мероприятия.

---

---

В содержание понятия «собрание» законодатель вкладывает совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов. Цели собрания должны соответствовать указанному ранее перечню.

При определении понятия «митинг» законодатель вводит количественное обозначение, а именно: митинг – это *массовое* присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера.

Соотношение понятий названных форм акций позволяет обозначить признак массовости, который для собрания имеет второстепенное значение, а для такой формы публичного мероприятия, как митинг, – основополагающее.

Понятие «демонстрация» раскрывается законодателем как участие в подобной форме публичном мероприятии организованной *группы* граждан, которые публично выражают общественное настроение во время передвижения, в том числе на транспортных средствах. Демонстрация предполагает использование плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

Приведение законодателем в одном случае понятия «массовое присутствие», а в другом – «*группа* граждан» остается непонятным, но, на наш взгляд, предполагает количественное разграничение. Отвечая на вопрос о количестве лиц, подразумеваемом понятием «группа граждан», по аналогии с преступлением, организованным группой лиц, можно предположить, что демонстрацию могут составить два человека, передвижающихся со средствами наглядной агитации.

Шествие определяется законодателем как массовое мероприятие, в составе которого граждане проходят по заранее определенному маршруту. Учитывая цель данной формы акции – привлечение внимания к проблеме, – следует сделать вывод о том, что данные действия некоей массы людей направлены на неопределенный круг лиц.

Еще одна форма публичного мероприятия, дефиниция которой предложена законодателем в ст. 2 Закона № 54-ФЗ, – пикетирование. Его участниками могут быть один или более граждан, использующие плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, быстровозводимые сборно-разборные конструкции. Пикетирование осуществляется без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств. Суть мероприятия – публично выразить свое мнение. То есть пикетирование – молчаливая, наглядная акция, которая с большой долей вероятности не является массовой. Цель



---

– привлечь внимание к проблеме путем выражения своего мнения с использованием плакатов, транспарантов.

При этом, независимо от формы проведения акции, должны учитываться положения ст. 10 Закона № 54-ФЗ, указывающие на возможность осуществления предварительной агитации с использованием средств массовой информации, устных призывов, распространения листовок, плакатов и объявлений, иных не запрещенных законодательством РФ форм агитаций.

Таким образом, на основе характерных черт каждой из форм акций, указанных в Законе № 54-ФЗ, а также требований, которые должны быть соблюдены, представляется возможным дополнить понятие «публичное мероприятие» следующими признаками:

- все формы акций, кроме собрания, проводятся на открытых площадках, т.е. *вне помещения*;
- акция должна носить *уведомительный* характер. Уведомление органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления осуществляется в целях обеспечения безопасности и правопорядка с предоставлением *регламента проведения* публичного мероприятия с почасовым *планом акции*, указанием основных *этапов проведения*, *ответственных лиц* и прочего в порядке, установленном Законом № 54-ФЗ;
- для публичного мероприятия утверждается место его проведения. Закон № 54-ФЗ допускает проведение форм акций в любых пригодных для их целей местах. Главное условие при выборе места – акция не должна создавать угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия.

Таким образом, характерных признаков, которые служат основанием для признания акции публичным мероприятием, довольно много.

В качестве примера следует привести постановление Верховного Суда РФ от 18 ноября 2016 г. № 5-АД16-242, которым отменены решения судов нижестоящих инстанций, а производство по административному делу прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения. В частности, в отношении ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ, суд, определяя обстоятельство, мог ли гражданин явиться участником публичного мероприятия, учел соблюдение порядка уведомления о его проведении. Верховный Суд РФ указал, что при отсутствии сведений о том, подавалось ли уведомление о проведении публичного мероприятия в Правительство Москвы, вывод об участии гражданина в публичном мероприятии, о проведении которого орган

---

---

исполнительной власти уведомлен не был, и о его виновности в совершении вмененного административного правонарушения нельзя признать обоснованным [9].

На наш взгляд, это еще раз подчеркивает значимость определенных автором дополнительных признаков публичного мероприятия. Сущность их внедрения в оборот исходит из потребности вспомогательной конкретизации при установлении оснований для признания акции публичным мероприятием. Дополнение перечня признаков публичного мероприятия может способствовать положительному результату в правоприменительной практике, поскольку положения п. 1.2 ст. 7 Закона № 54-ФЗ указывают, что суд, рассматривая конкретное гражданское, административное или уголовное дело о публичном мероприятии, может признать массовым мероприятием *одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах, если передвигающиеся участники объединены единым замыслом и (или) общей организацией, а мероприятие направлено на выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам* политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Соответственно, по смыслу Закона 54-ФЗ, все акции, которые подпадают под указанные признаки, являются публичными мероприятиями. По мнению автора, развитие общественных отношений и, как следствие, возникновение новых разновидностей событий, единений граждан отражает актуальный характер данного вопроса, поскольку многие мероприятия, подразумевающие участие неограниченного круга лиц, имеют признаки массовости, однако по смыслу Закона 54-ФЗ таковыми не являются.

В статье С.В. Симоновой также отмечалось, что на практике перечень форм, относящихся Законом 54-ФЗ к публичным мероприятиям, расширяется, что приводит к заявлению о проведении мероприятия с очевидно непублично-правовой природой в качестве публичного [10].

По результатам проведенного исследования следует сделать вывод о наличии дополнительных признаков публичного мероприятия, которые необходимы в правоприменительной практике. Отсутствие научного, нормативного закрепления исчерпывающих признаков понятия «публичное мероприятие» влечет смешение последнего с иными видами мероприятий, предусматривающих массовость. Не вызывает сомнения, что введение дополнительных признаков в научный оборот будет способствовать правильной квалификации административного правонарушения.

---

### Список литературы:

1. Эбзеев, Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б.С. Эбзеев. – М. : Норма, 2007. – С. 256–257.
2. Троицкая, А.А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? Теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ / А.А. Троицкая // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 2 (105). – С. 45–69.
3. Джагарян, А.А. Диалог и язык невыслушанных: ценность и пределы свободы собраний / А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 4 (107). – С. 13–31.
4. Масочный режим и запрет на массовые мероприятия могут сохранить в Москве после весны. – URL: <https://tass.ru/moskva/10865659> (дата обращения: 26.04.2021).
5. В Липецкой области до 30 июня продлен запрет на проведение массовых мероприятий. – URL: <https://tass.ru/obschestvo/11476767> (дата обращения: 26.05.2021).
6. ЦДМ на Лубянке закрыли на неделю за нарушение антиковидных мер. – URL: <https://www.interfax.ru/moscow/768169> (дата обращения: 26.05.2021).
7. О введении режима повышенной готовности : указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ // Официальный сайт Мэра Москвы. – URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43503220/> (дата обращения: 26.05.2021).
8. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 25, ст. 2485.
9. Постановление Верховного Суда РФ от 18 ноября 2016 г. № 5-АД16-242 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Симонова, С.В. Юридическая фикция как прием законодательства РФ о свободе собраний и практики его применения / С.В. Симонова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 3. – С. 330–341.

---

**В.В. Силкин,**  
аспирант факультета права  
Национального исследовательского  
университета «Высшая школа  
экономики»

**V.V. Silkin,**  
PHD student of the Faculty of Law,  
National Research University  
“Higher School of Economics”  
silkinvladislav@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-275-281

## **ПРЕДЕЛЫ ОТКАЗА В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

***Аннотация:** статья посвящена анализу особенностей применения органами исполнительной власти положений российского законодательства для отказа в предоставлении информации о своей деятельности. Обосновано, что современное понимание открытости предполагает активные интегративные формы взаимодействия государства и общества. Рассмотрена идея применения гражданской науки в государственном управлении. В ходе исследования использованы общенаучные методы систематизации и анализа, формально-юридический метод, нацеленный на установление системных связей правовых норм. В рамках сформулированного контекста понимания открытости проанализирована судебная практика по оспариванию наиболее частых оснований для отказа. В некоторых случаях термин «информация о деятельности государственных органов» понимается слишком узко и толкуется буквально, несмотря на более широкое законодательное определение. Другие наиболее популярные основания отказа – невозможность установить информацию и необходимость аналитической работы – следует толковать системно с другими положениями закона, применяя только при условии, что органом приняты меры к уточнению запроса. Сделан вывод, что развитие механизмов открытости требует не корректировки законодательства, но применения более системного подхода к его толкованию, отхода от формализма.*

***Ключевые слова:** открытость, транспарентность, право на доступ к информации, информация о деятельности государственных органов, исполнительная власть, государственный орган, гражданская наука, открытое правительство.*

## **The Limits of Refusal to Provide Access to the Information about the Activities of State and Municipal Public Bodies**

***Abstract:** the article is devoted to the analysis of the peculiarities of application of the legislation on the access to the information held by public bodies regarding the refusal to provide such information. The research applies the general scientific methods, including the systematization and analysis, and a formal legal method, allowing for a comprehensive systemic interpretation of legal rules. Contemporary understanding of openness implies integrative active forms of communication between government and the civil society. The article analyzes the court ruling on the most common grounds for refusal. Firstly, the courts tend to view the information about the activities of the state bodies narrowly. The other common grounds for refusal – the ambiguity of claim and the necessity for a state body to carry out an analytical work – should be applied if the state body has tried to specify the*

---

*initial request. It is concluded that the realization of the mechanisms of openness requires a less formalistic approach.*

**Keywords:** *openness, transparency, access to information, public sector information, executive power.*

В докладе Счетной палаты РФ об открытости государства в 2021 г. отмечается общая положительная динамика открытости федеральных органов исполнительной власти [1], однако исследование особенностей ее реализации не утрачивает актуальности.

Открытость информации о деятельности органов публичной власти тесно связана с реализацией принципа транспарентности, однако в правовой литературе не сформирована единая позиция об их соотношении. Одни авторы предлагают рассматривать открытость как часть транспарентности [2, с. 39], более широкого понятия. Другие отдают предпочтение термину «открытость» [3, 4]. В исследованиях нередко отмечается, что транспарентность исполнительной власти включает в себя не только особенности размещения сведений органами публичной власти в более доступном формате, но и активное гражданское взаимодействие [2, 5], направленное на формирование взаимного открытого диалога между государством и обществом.

По мере развития механизмов цифровизации государственной деятельности распространение получает концепция «гражданина-ученого», активно взаимодействующего с обществом и государством путем запроса, получения и сбора информации, анализирующего полученные данные и создающего новое социально значимое знание [6].

Рассматриваемая идея проникла в сферу взаимодействия гражданского общества и государства в ходе развития гражданской науки в России и за рубежом. Например, волонтеры могут помогать собирать необходимые для исследования данные, которые затем анализируются профессионалом. Изменившаяся структура отношений между исследователем и научными организациями поставила вопрос о гражданской науке. В исследованиях под ней понимается публичное участие граждан в реализации проекта профессиональным ученым [7], соотношение деятельности профессионала и любителя исследовательского труда [8].

Однако гражданская наука полезна не только для мира исследований, но и для практики правоприменения [9]. Модели участия граждан в исследованиях, сборе статистических данных могут использоваться и для формирования диалога между контрольно-надзорным органом и гражданским обществом. С одной стороны, граждане могут влиять на формирование подзаконного регулирования, с другой – вовлеченные

---

---

в процесс сбора информации об объекте государственного управления, они формируют базовые правовые ценности, способствующие развитию механизмов саморегулирования, стимулирующих соблюдение требований законодательства [10].

Идея гражданина как ученого отражает новый поворот в сфере общественного контроля и в полной мере соответствует очередному этапу модернизации государственного управления. В этой связи остается значимой проблема взаимодействия гражданина и государственного органа в рамках получения сведений о деятельности последнего. Объектом исследования в настоящей статье является наиболее активная форма такого взаимодействия – запрос информации о деятельности государственного органа. Проблема отказа в предоставлении данных [11] актуальна и сегодня: в процессе цифровизации деятельности государства и общества, стимулирования развития механизмов взаимодействия государства и общества, воспитания «гражданина-ученого».

Цель исследования – на основе анализа судебной практики и норм законодательства выявить основные особенности и недостатки оснований для отказа органа публичной власти в предоставлении информации о его деятельности, препятствующие развитию активных интегративных аспектов открытости исполнительной власти. В рамках работы будет рассмотрено несколько ключевых оснований для отказа, выявленных в ходе анализа судебной практики применения положений Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон о доступе) [12].

Отказ органа публичной власти от предоставления информации о своей деятельности должен быть мотивирован с отсылкой на соответствующую норму законодательства. Суд может признать отказ органа предоставить информацию незаконным по причине того, что в ответе не содержится указание на надлежащие статьи закона. В связи с этим особое значение приобретает практика толкования органами и судами положений закона.

Первая причина отказа – *по характеру информации*. Согласно п. 1 ст. 1 Закона о доступе, к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относится информация, созданная такими органами или подведомственными им организациями либо поступившая в такие органы и организации. Предложенное в Законе о доступе определение является достаточно широким, охватывает два основных информационных процесса – создания и получения информации, а также включает подведомственные органы

---

организации. Тем не менее в некоторых случаях суды не учитывают широкий подход законодательного определения.

Так, гражданин запросил у Министерства науки и высшего образования РФ сведения о получении Министерством письма учебного заведения о согласовании ректора, направлении ответа, а также разъяснения о том, в силу каких положений законодательства учебное заведение обязано согласовывать кандидатуру ректора. Министерство отказало, ссылаясь на то, что переписка не является информацией о деятельности государственного органа. Аналогичную позицию занял суд [13], с выводом которого сложно согласиться, поскольку запрос касался сведений, поступивших в государственный орган, и формально соответствовал определению информации о деятельности государственного органа.

В другом деле суд встал на сторону заявителя, однако по причине ненадлежащего правового обоснования отказа [14]. Гражданин запросил у муниципальной администрации информацию о сумме доходов от определенного объекта муниципальной собственности, поступающих в бюджет поселка. Администрация отказала, ссылаясь на то, что сведения о договорах аренды не подлежат обязательному размещению в сети Интернет в соответствии со ст. 13 Закона о доступе. Суды признали действия администрации незаконными. Одновременно суд апелляционной инстанции отметил, что нижестоящий суд не мог вынести решение об обязанности ответчика предоставить требуемую информацию, поскольку такое предписание нарушает принцип разделения властей. Суд должен был признать отказ администрации незаконным для целей повторного надлежащего рассмотрения обращения гражданина.

Как следует из положений п. 3 ст. 8 Закона о доступе, пользователь информацией не обязан обосновывать необходимость получения соответствующей информации неограниченного доступа. Информация о деятельности органа публичной власти, таким образом, охватывает любые сведения, созданные или полученные органом, если доступ к ним не ограничен в установленном законодательством порядке, подлежащие предоставлению безотносительно цели запроса.

Вторая распространенная причина отказа – *невозможность установить запрашиваемую информацию* (п. 1 ч. 1 ст. 20 Закона о доступе). Например, истец запрашивал решения законодательного органа муниципалитета об утверждении бюджета за определенный период. Орган отказал, указав ссылки на размещение информации на сайте в сети Интернет. Суд поддержал отказ и признал отсутствие оснований

---

---

для обжалования действий органа [15]. Однако в рассуждениях суда был поднят более сложный вопрос – о точности запроса. Суд указал, что запрос гражданина был сформулирован неконкретно, нельзя было определить, о каких именно решениях идет речь.

Другой пример: гражданин запросил информацию об основаниях использования коммерческой организацией муниципального имущества. Администрация отказала в предоставлении сведений, ссылаясь на необходимость проведения аналитической работы. Суд признал отказ правомерным, указав, что запрос гражданина является неполным, не позволяет органу установить перечень имущества, о котором идет речь, и временной период [16].

Нельзя согласиться с выводами судов. Гражданин не всегда имеет возможность получить доступ к наименованию того или иного документа, может не располагать информацией о количестве таких документов либо не обладать достаточной квалификацией, чтобы грамотно изложить запрос, и вынужден формулировать его примерно.

В силу ч. 8 ст. 18 Закона о доступе органы публичной власти вправе уточнять содержание запроса у заявителя. Это положение следует рассматривать не только как право, но и как обязанность органа помочь гражданину грамотно и надлежащим образом уточнить, доступ к какой информации он хотел бы получить. Таким образом, отказ на основании п. 1 ч. 1 ст. 20 Закона о доступе (в связи с невозможностью установить содержание запроса) может быть реализован органом публичной власти *только после того, как он принял меры к уточнению запроса* в силу ч. 8 ст. 18 Закона о доступе. Именно системное толкование указанных положений законодательства позволяет исключить злоупотребление гражданином в части формирования непонятого запроса и злоупотребление органом публичной власти слишком формалистичным подходом к толкованию законодательства для предоставления отказа.

Следующая причина отказа, на которой следует остановиться подробнее, – *необходимость проведения органом аналитической работы для ответа на запрос* (п. 6 ч. 1 ст. 20 Закона о доступе). Необходимость проведения аналитической работы рассматривается в качестве основания для отказа как в судебной практике [напр., 17], так и в разъяснительных документах федеральных органов исполнительной власти. Так, в соответствии с письмом Министерства финансов РФ от 22 ноября 2013 г. № 02-04-011/50541, сведения о государственных и муниципальных учреждениях, которые исполнили муниципальное задание в полном объеме и не допустили существенных отклонений бюджетных ассигнований (отклонение плановых показателей не бо-



лее чем на 25 %), могут не предоставляться. Аргументируя позицию, Министерство ссылается на необходимость проведения аналитической работы [18].

Рассматривая вопрос о конституционности указанного положения, Конституционный Суд РФ в определении от 26 апреля 2016 г. № 918-О отметил, что такое основание отказа не препятствует самостоятельному анализу заявителем предоставленных сведений [19]. В таком случае гражданин, получивший отказ в предоставлении определенной информации со ссылкой на необходимость аналитической работы, будет вынужден формировать новый запрос, нацеленный на получение именно «сырых» данных от органа публичной власти. Однако он может и в этот раз сформулировать запрос неверно или недостаточно конкретно и получить отказ. Для предотвращения такой бюрократизации процедуры необходимо снова обратиться к ч. 8 ст. 18 Закона о доступе, устанавливающей право органа уточнять содержание запроса при необходимости. Системное толкование положений Закона о доступе предполагает, что орган публичной власти для вынесения отказа в предоставлении информации должен сначала принять меры к уточнению запроса и поиску более приемлемых условий предоставления информации, например предложить гражданину подходящий для анализа материал.

Обобщая выводы статьи, отметим, что положения действующего законодательства не препятствуют реализации гражданами права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти и развитию активных интегративных форм взаимодействия государственных органов и гражданского общества, формированию механизмов гражданской науки в государственном управлении. Основной проблемой отказа в предоставлении информации органом публичной власти выступает формалистичный подход, вызванный отсутствием системного толкования положений Закона о доступе.

### Список литературы:

1. Открытость государства в России – 2021 : доклад Счетной палаты РФ. – URL: [https://cpur.ru/research\\_pdf/R\\_state\\_opennes\\_2021.pdf](https://cpur.ru/research_pdf/R_state_opennes_2021.pdf) (дата обращения: 16.06.2021).
2. Талапина, Э.В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Э.В. Талапина. – М., 2015.
3. Дамм, И.А. Открытость публичной власти: вопросы понятийно-категориального аппарата / И.А. Дамм, Е.А. Акунченко, Н.В. Щедрин // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2019. – № 2. – С. 226–242.

---

4. Хайруллин, Р.Р. К вопросу о содержании конституционного принципа «открытости» («транспарентности») / Р.Р. Хайруллин // Вестник экономики, права и социологии. – 2016. – № 2. – С. 221–223.

5. Пызина, Г.В. Транспарентность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России : автореф. дис. ... канд. пол. лит. наук // Г.В. Пызина. – М., 2006.

6. Höchtl, J. The Citizen Scientist in the ePolicy Cycle / J. Höchtl et al // Government 3.0 – Next Generation Government Technology Infrastructure and Services. Roadmaps, Enabling Technologies & Challenges. – Springer, 2017. – P. 37–62.

7. Haklay, M. What Is Citizen Science? The Challenges of Definition / M. Haklay et al // The Science of Citizen Science. – Springer. 2021. – P. 13–33.

8. Масланов, Е.В. Гражданская наука – наука как призвание / Е.В. Масланов, А.В. Далматов // Эпистемология и философия науки. – 2019. – Т. 56, № 3. – С. 40–44.

9. Nascimento, S. Citizen Science for Policy Formulation and Implementation / S. Nascimento et al // Citizen Science: Innovation in Open Science, Society and Policy. – 2018. – P. 219–240.

10. Cook, K. Democratic Participation with Scientists Through Socioscientific Inquiry / K. Cook // EcoJustice, Citizen Science and Youth Activism. Environmental Discourses in Science Education, vol. 1. – Springer, Cham, 2015. – P. 281–295.

11. Гриб, В.В. Формы обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной и местной власти / В.В. Гриб // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 9. – С. 3–12.

12. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Российская газета. – 2009. 13 февраля.

13. Решение Воткинского районного суда Удмуртской Республики от 22 января 2018 г. по делу № \*\*\*а-2/2018 // ГАС «Правосудие».

14. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 12 сентября 2018 г. по делу № 33а-8009/2018 // ГАС «Правосудие».

15. Решение Котельничского районного суда Кировской области от 13 июля 2017 г. по делу № 2-3а/127/2017 // ГАС «Правосудие».

16. Решение Приозёрского городского суда Ленинградской области от 5 апреля 2017 г. по делу № 2а-441/2017 // ГАС «Правосудие».

17. Решение Центрального районного суда г. Новосибирска от 19 декабря 2017 г. по делу № 2а-4105/2017 // ГАС «Правосудие».

18. Письмо Минфина России от 22 ноября 2013 г. № 02-04-011/50541 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Определение Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 918-О // СПС «КонсультантПлюс».

---

Т.В. Михетова,  
аспирант РАНХиГС  
при Президенте РФ

T.V. Mikhetova,  
PhD student of the RANEPA  
under the President  
of the Russian Federation  
tmikhetova@bk.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-282-292

## СВОБОДНОЕ РАЗВИТИЕ ЧАСТНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В ТЕОРИЯХ Н.И. БУХАРИНА И С. ГЕЗЕЛЛЯ

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена приоритетным направлением развития отрасли малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации – современного общепризнанного способа преодоления социально-экономических кризисных явлений в стране. Целью статьи является анализ теорий государственного устройства Н.И. Бухарина и С. Гезелля, которые могут быть использованы в настоящее время при разработке благоприятной среды развития бизнеса. Методы исследования: сравнительный, историко-правовой, диалектический. В ходе анализа автор приходит к выводу, что теории Н.И. Бухарина и С. Гезелля, выдержавшие проверку временем и на практике, могут быть полезны для построения эффективной правовой модели развития предпринимательства в Российской Федерации, а также для внедрения принципов справедливого распределения результатов труда в современном обществе. Практические рекомендации и философско-правовые обоснования двух мыслителей прошлого века, приведенные в статье, могут быть источником идей для реализации равных вводных условий для начинающих предпринимателей, что, несомненно, окажет стимулирующее действие на развитие отрасли.

**Ключевые слова:** малый и средний бизнес, малое и среднее предпринимательство, МСП, Бухарин, Гезель, рыночный социализм, естественный экономический порядок, теория хозяйствования, справедливое распределение результатов труда, идеальное общество.

## Free development of private entrepreneurship in the theories of N.I. Bukharin and S. Gesell

**Abstract:** the relevance of the article is conditioned by the foreground direction of the growth of small and medium-sized businesses in the Russian Federation – modern generally recognized method of overcoming socio-economic crisis phenomena in the country. The aim of the article is to analyze the theories of state structure by Bukharin and Gesell, which can be applied at present while working on a favorable environment for business development. Research methods used in the article are the following: comparative, historical and legal, dialectical. In the course of the analysis, the author comes to the conclusion that the theories of Bukharin and Gesell, which withstood the test of time and practice, can be advantageous for building an effective legal model for the elaboration of entrepreneurship in the Russian Federation, as well as for introducing the principles of a fair distribution of labor results in modern society. Practical recommendations and philosophical and legal justifications of two thinkers of the last century, given in the article, can be a source of ideas for the

---

*implementation of equal introductory conditions for beginning entrepreneurs, which will undoubtedly have a further stimulating effect on the development of the industry.*

**Keywords:** *small and medium-sized business, small and medium-sized entrepreneurship, SMEs, Bukharin, Gesell, market socialism, natural economic order, state economic theory, fair distribution of labor, ideal society.*

*«Право никогда не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества»*

(Карл Маркс [1]).

В настоящее время развитая отрасль малого и среднего предпринимательства – это путь решения проблем безработицы и стабилизации экономики. Поэтому многие государства вкладывают огромные средства, чтобы искусственно увеличить количество предприятий в данном сегменте. К сожалению, за 25 лет государственной поддержки, начиная с даты вступления в силу Федерального закона № 88-ФЗ [2], количество предприятий малого и среднего размера в России уменьшилось [3].

Начало XX в., ознаменовавшегося поисками социальной справедливости, освобождением трудящихся от произвола работодателей, незнакомых с тяжелым физическим трудом, дало миру множество концепций преобразования государственного устройства. Некоторые из них, а именно теория хозяйствования Н.И. Бухарина и естественный экономический порядок С. Гезелля, были воплощены в жизнь и послужили основой для развития экономически сбалансированных современных государственных и региональных систем.

Концепция экономического устройства государства Н.И. Бухарина была применена в Китае. Небывалое развитие экономики в КНР, начавшееся после введения в 1979 г. Д. Сяопином реформ открытости, дает наивысшую оценку трудам теоретика и талантливого прогнозиста Н.И. Бухарина, теория хозяйствования которого, взятая на вооружение в период тяжелейшего социального кризиса, привела к поразительным положительным результатам: социалистическое общество превзошло многие капиталистические по экономическим показателям.

В свое время К. Маркс подробно описал пороки капитализма и предсказал его неизбежную гибель [4]. С. Гезелль полемизировал с К. Марксом, но его теория имеет схожие цели с марксизмом-ленинизмом и даже основана на одних и тех же законах. Тем не менее

---

капитализм существует, и с цикличной периодичностью возникают экономические кризисы. В такие тяжелые для общества времена ведущие экономисты обращаются за помощью к «свободным, теряющим ценность деньгам» С. Гезелля, вводя в обращение денежные купюры и финансовые инструменты с отрицательной процентной ставкой, пусть даже на короткие сроки. Применение идей С. Гезелля на практике в качестве стимула для развития производства и предупреждения дефляции неизменно себя оправдывает.

В любой теории построения идеального общества мыслители приходили к выводу о пагубном влиянии крупной частной собственности на жизнь рядовых граждан. Заслуживают внимания размышления С. Гезелля о влиянии ренты на землю на результаты труда фермеров. Психология землевладельцев при установлении ренты такова, что в любом случае, невзирая на тяжелый труд, который должен быть вложен в эту землю при обработке, непомерно низкий доход фермера или социальные проблемы общества, собственник всегда будет стремиться установить ее максимальную величину, и каждое преимущество в месторасположении земли, ее качестве будет отражено в денежном эквиваленте и конфисковано у фермера с помощью ренты.

Национализация земли – главное условие естественного экономического порядка С. Гезелля. Законодательное закрепление государственной собственности на землю – основа устройства и социалистического государства, базы системы хозяйствования Н.И. Бухарина. В правовом виде оно отражено в гражданских российском [5, ст. 21] и китайском [6, ст. 246–251] кодексах.

В основе реформы «Свободная земля» С. Гезелля лежит **право любого человека распоряжаться всей территорией земли**, которое реализуется в том числе через запрет на получение выгоды частными лицами от сдачи земли внаем. Однако тот же самый жесткий запрет на использование земли в качестве предмета частного оборота прописан и в социалистических гражданских кодексах: в российском 1922 г. [5, ст. 21] и китайском [6, ст. 242].

Период нэпа в России – это время рассвета частной предпринимательской инициативы, которая за годы советской власти, к сожалению, была вытравлена из наших граждан на подсознательном уровне. К ее возрождению сегодня должно быть приложено максимум усилий, т.к. частный интерес – это мощная движущая сила для развития производства. Правовой демонстрацией стратегии развития социализма, по Н.И. Бухарину, можно условно считать гражданские кодексы – РСФСР 1922 г. и Китайской Народной Республики 2020 г. И это несмотря на то, что российский закон был принят на несколько

---

---

лет раньше, чем Николай Иванович сформулировал свою теорию, а китайский – спустя столетие.

**Национализация земель, по С. Гезеллю**, должна происходить при условии полной компенсации ее рыночной стоимости бывшим землевладельцам. Расплачиваться государство будет государственными облигациями, по расчетам С. Гезелля, в течение 20 лет с помощью средств, полученных от сдачи земель внаем. Размер процента по выплатам постепенно снизится до минимально возможного предела, который не будет отрицательно влиять на развитие производства. **Снижение ренты компенсируется государству большей суммой собранных налогов за счет увеличения количества производственных предприятий.** Денежные средства из государственного фонда сбора ренты будут возвращены людям в форме существенного улучшения земель, благоустройства городов и сельских поселений, поддержки детства и материнства, сниженного налогообложения и т.д.

Государственная национализация земли и, более конкретно, запрет на получение ренты за землю частными лицами помогут, по мнению С. Гезелля, **навсегда преодолеть сельскохозяйственные кризисы в стране.**

Проиллюстрировать право переделки собственности в ходе реформы «Свободная земля» уместно философскими высказываниями С. Гезелля, оправдывавшегося за свои революционные мысли в капиталистическом обществе: «Кто первый подписал бумагу о собственности на землю?.. Лично я не подписывался под тем, что все земли должны быть разделены на части и распроданы» [7, с. 144].

**Теория хозяйствования Н.И. Бухарина** неотделима от некоторых проведенных в Советском государстве в середине 20-х гг. прошлого века реформ и законов, которые послужили основой его концепции дальнейшего развития социализма: Декрет о земле, уничтожающий частную собственность на землю; новая экономическая политика (нэп), вынужденно введенная в 1921 г. как средство борьбы с голодом; ГК РСФСР 1922 г., призванный узаконить введение рыночного оборота для реанимации частного предпринимательства и возрождения утраченного производства.

Н.И. Бухарин был одним из главных теоретиков определения политического курса Страны Советов. Увидев собственными глазами неспособность правящего класса к разумному, грамотному планированию хозяйства, отсутствие тщательного анализа динамики развития производства, перекос между промышленным и деревенским спросом, он стал искренним защитником нэпа. Суть новой экономической политики, как видел ее Н.И. Бухарин, – это использование инициативы

---

---

частного предпринимателя для развития социализма, открытость рыночного оборота [8, с. 251]. Использование дополнительных стимулов для развития сельскохозяйственной промышленности на благо общества должно поощряться государством, т.к. ведет к экономическому процветанию страны.

Основа развития экономики в эпоху социалистического развития государства – это взаимовыгодное сотрудничество государственного и частного предпринимательства через товарно-денежные отношения как взаимодополняющих и создающих благоприятную для развития и естественного планирования производства конкурентную среду структур. «Если вы не дадите возможность различным хозяйственным факторам экономически воздействовать друг на друга – у вас будут стоять фабрики, у вас будут стоять заводы, у вас будут падать крестьянские хозяйства: у вас будет общее попятное движение» [9, с. 126].

Преодоление капиталистических форм хозяйствования в деревне может быть только в конкурентной экономической борьбе при использовании как можно меньше административного воздействия и как можно больше хозяйственного оборота [Там же, с. 133]. «Идеальный план», созданный административным расчетливым методом, просто не может существовать в действительности, т.к. не сможет учесть «стихийности» составляющих элементов системы хозяйства, таких как товарная масса хлебазаготовок, продукты крестьянского производства, цены на них. А потому допущенные при планировании ошибки, которые будут неизбежны, приведут к грубейшему нарушению пропорций и плохому «хозяйственному маневрированию» [10, с. 396–398].

Лучшей системой для развития промышленного производства, по мнению Н.И. Бухарина, является США, где «мощь и размах» производительных сил обусловлены наиболее благоприятным сочетанием условий, таких как отсутствие феодализма, арендных платежей, доступная «свободная» земля, огромный рынок сбыта [Там же, с. 398–399]. Бухарин не пишет об этом, но его мысли читаются между строк: в нашей стране сегодня существуют все эти условия, нужно просто уметь ими правильно воспользоваться. И огромная территория, и отсутствие классовой эксплуатации благодаря революции, и большой внутренний рынок сбыта – все это дается сегодня нам в помощь. Мы можем предоставить крестьянину все условия для эффективной работы, так нужно это просто сделать, тем более что существуют проверенные временем примеры индустриально развитых государств.

Промышленность должна развиваться только на фоне быстрорастущего крестьянского хозяйства. Именно так будут достигнуты наивысшие показатели индустриального развития [Там же, с. 409–410].

---

**Модель экономики С. Гезелля** исключает процент и ренту из хозяйственного устройства государства и, таким образом, обеспечивает полное право работников на получение результатов своей работы. Закон конкуренции при этом не нарушается. Тот, кто вложил больше труда, знаний, мастерства, конкурентоспособных преимуществ, получает больше. Саморегулирующаяся экономическая система без внешнего государственного вмешательства, свободная от собственников ренты и процента, призвана излечить болезни общества, порожденные деньгами и привилегиями. Это – новое видение экономического порядка, новые требования к экономико-политическому устройству государства. Реформы, предложенные С. Гезеллем, ведут к достижению двух основных целей: «свободной земли» и «свободных денег», т.е. земли, за возделывание которой не нужно платить ренту, и денег, используемых только в качестве средства обмена, лишенных функций накопления и ростовщичества [7, с. 38]. С. Гезелль закрепляет равноправие участников рынка на основе гражданско-правового метода регулирования хозяйственной деятельности. Это основное отличие от марксистско-ленинской теории, ее планового, административно-правового воздействия на организацию хозяйственной деятельности, примененного в эпоху Советского Союза.

Введение естественно-экономической системы, по мнению С. Гезелля, повысит доход действительно работающих людей в несколько раз [Там же], и произойдет это в условиях рынка, развития предпринимательства. И главным условием достижения такого эффекта будет отказ рыночно-производственной сферы от деятельности лиц, живущих за счет «незаработанных» доходов (т.е. за счет ренты и процента). Чтобы избежать накопления собственности в денежном эквиваленте, т.е. возврата к старой модели экономики, прибыль от производственной деятельности (добавленная стоимость результатов труда) должна быть вложена в развитие производства, инновации, социальные нужды, благотворительность и т.д.

«**Свободные деньги**» С. Гезелля – это практический путь преобразования мирового общественного устройства. Новые деньги простимулируют надежный товарообмен и помогут навсегда преодолеть безработицу и экономические кризисы, а также обеспечат достойное существование всей человеческой цивилизации. Эти цели достигаются путем предания деньгам нового качества – свойства «скоропортящегося» товара. Именно такие деньги должны быть выпущены на рынок в новом обществе и стать единственной официальной, закреплённой законодательно, валютой.



Деньги гораздо привлекательнее любого товара. Для увеличения товарооборота на рынке необходимо уравнивать привлекательность денег и товара. Теряющие стоимость деньги не будут вызывать желания их накапливать. Они все будут находиться в обращении, они уравнивают статусы покупателя и продавца на рынке. Желание производителя реализовать товар будет соответствовать встречному желанию покупателя приобрести его. Таким образом, товарооборот на рынке возрастет, и спрос на товары будет существовать всегда. Увеличение товарообмена имеет прямую зависимость от предложения на рынке труда, а скорость обращения денежных средств зависит от скорости производства коммерческих предприятий, занимающихся предоставлением товаров и услуг. При таком раскладе скачков спроса и предложения дефицита и производства товаров, по мнению С. Гезелля, не будет, экономические кризисы и безработица навсегда останутся в прошлом.

Свободные деньги станут основой саморегулирующейся хозяйственной системы. Вмешательство государства будет необходимо только при поддержке общего уровня цен и стимуляции производства: при выпуске в обращение новых денежных средств, при изъятии с рынка их излишков или для увеличения либо уменьшения налогообложения.

Эксперименты на основе теории С. Гезелля были внедрены в жизнь в 30-х гг. прошлого века в Австрии, Франции, Германии, Испании, Швейцарии и США, помогли преодолеть безработицу и увеличить производство [11]. Глобальный финансовый кризис 2007–2008 гг. простимулировал национальные банки применить на практике инструменты нулевой и отрицательной процентных ставок в борьбе с экономическим спадом, абсорбированием чрезмерной денежной массы на финансовом рынке, предупреждением дефляции. В это время впервые в экономической истории денежные средства с отрицательной стоимостью были представлены во временном обороте официально [Там же, с. 16].

Итак, две системы построения идеального общества в условиях социализма и капитализма выглядят следующим образом.

**Основные элементы саморегулирующейся системы развития хозяйства от Н.И. Бухарина**, ставшей основой социализма с китайской спецификой:

- базовые законы о национализации земли, банковской системы и запрет на получение частной прибыли от сдачи земли внаем;
- государственная промышленность и сельское хозяйство, развивающиеся по пути индустриализации и коллективизации с ис-

---

пользованием достижений научно-технического прогресса и метода интенсивного ведения хозяйства; частное предпринимательство, принимающее свободное участие в рыночном обороте наравне с государственным по законам рыночной конкуренции, призванное стабилизировать экономические процессы и нейтрализовать ошибки планирования государственного сектора;

- стимуляция развития производства: административно-командный метод государственного управления.

#### **Естественный экономический порядок С. Гезелля:**

- базовая реформа «Свободная земля», запрет на получение ренты частными лицами от сдачи земли внаем, отказ от использования процента капитала в ходе финансовой реформы;

- введение в государственный оборот «свободных, теряющих ценность» денег как универсального средства обмена;

- стимуляция рыночного оборота: введение в рыночный оборот «портящихся» денежных средств.

Эти системы имеют схожие основополагающие законы: национализации земли, запрета на получение выгоды частными лицами от ренты и процента капитала и законодательного закрепления свободного участия частного предпринимательства в рыночном обороте страны. Различаются государственные меры, направленные на стимуляцию рыночного оборота и увеличение производства, цели которых опять же одинаковы: справедливое распределение результатов труда, свободное развитие частного предпринимательства, улучшение материального положения рядовых граждан, преодоление безработицы.

Модели идеального общества двух мыслителей сегодня могут служить ориентиром для создания современных экономических стратегий развития производства, могут подсказать правильные направления для решения задачи возрождения малого и среднего предпринимательства в России.

С. Гезелль предлагает ненасильственный путь национализации и реформ, которые можно осуществить мирным путем. Одновременно эти меры изменяют сложившийся миропорядок, подконтрольный небольшой группе собственников большого капитала, диктующих свое видение развития мировой экономики.

Спустя столетие мы можем говорить о пророческом таланте Н.И. Бухарина. Произошло то, о чем он говорил: социалистическая идея в России прекратила существование, бывшая аграрная держава утратила многочисленное когда-то крестьянское хозяйство. «Решение приоритетных задач индустриализации за счет нарушения законов экономики приводит к негативным последствиям в будущем.

---

Административное повышение цен на товары государственного производства, имеющее целью социалистическое накопление и принижающее труд крестьянина, – это нарушение экономического баланса, которое обязательно скажется впоследствии и выльется в кризисные явления» [12, с. 104–108].

В одном из текстов Бухарин обрисовал пустые магазины Советского Союза, предсказывая результаты развития социализма без рынка: «Имея магазины, где не было бы ни куска товара... одни только вывески с надписью: “Пролетарии всех стран, соединяйтесь!”; имея фабрики, на которых висели бы красные знамена... и в которых тоже ничего не было... Что бы тогда было? Тогда мы бы имели очень большой риск потерять и нашу экономику, и даже наши головы» [9, с. 131].

«Россия отличается от других стран. Теория часто отстает от практики. Нужно разрабатывать правовые механизмы управления хозяйством в конкретной обстановке, в конкретной стране, без общих теорий, без абстракций» [13, с. 50–60]. «Нужно уметь правильно воспользоваться старой “базой” производственных отношений, оставшихся в наследство от предыдущего строя. Нужно тщательно анализировать и использовать уже сложившиеся структуры для выстраивания системы хозяйствования. Это облегчит работу и позволит достичь положительных результатов в более короткие сроки» [14, с. 96].

Приведенные высказывания столетней давности до сих пор актуальны: заимствованные сегодня правовые институты и стратегии развития малого и среднего предпринимательства экономически развитых стран не работают в Российской Федерации, в конкретной, нестандартной стране с огромной территорией, с особенными национальными традициями [15, с. 60].

Еще П. Чаадаев говорил, что «...мы очень мало доверяем логике исторической науки» [16, с. 154]. Современная отечественная наука также утверждает, что достижения национальной философской и правовой мысли непременно должны быть использованы в законодательном творчестве [17].

Социалистическое движение и теория естественного экономического порядка С. Гезелля оказали существенное влияние на современность: были внедрены меры по установлению фиксированной минимальной заработной платы, преодолению экономико-политического неравенства участников рынка, защите прав трудящихся и предпринимателей; из бюджета государств ежегодно выделяются средства на социальные нужды.

---

---

Господство капитала не было побеждено, оно приобрело скрытые формы. Могущество владельцев капитала и ренты в настоящее время преодолеть мирным путем практически невозможно.

Теории Н.И. Бухарина и С. Гезелля сегодня важны для понимания аксиом естественного права, заложенных в национальном общественном сознании. Реформирование законодательства в сфере развития предпринимательства малых и средних форм должно быть направлено на сближение норм позитивного и естественного права с целью создания благоприятного предпринимательского климата в Российской Федерации и преодоления недоверия к политике государственной власти у населения.

### Список литературы:

1. Маркс, К. Критика Готской программы // К. Маркс, Ф. Энгельс. Избранные произведения. – М. : ПроМедиа, 2008. – Том 3. – 639 с.
2. О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации : федеральный закон от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6857/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6857/) (дата обращения: 10.07.2021).
3. Земцов, С.П. Тенденции развития сектора малых и средних предприятий в условиях пандемии и кризиса / С.П. Земцов, Ю.В. Царёва // Экономическое развитие России. – 2020. – Т. 27, № 5. – С. 71–82.
4. Маркс, К. Капитал: критика политической экономии / К. Маркс. – М. : Эксмо, 2011.
5. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. – URL: <http://музейреформ.рф/node/13715> (дата обращения: 10.07.2021).
6. Гражданский кодекс КНР 2020 г. – URL: [https://chinalaw.center/civil-law/china\\_civil\\_code\\_2020\\_russian/](https://chinalaw.center/civil-law/china_civil_code_2020_russian/) (дата обращения: 10.07.2021).
7. Гезелль, С. Естественный экономический порядок / С. Гезелль. – М. : Концептуал, 2015. – 432 с.
8. Бухарин, Н.И. Выступление на объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) // Н.И. Бухарин. Избранные произведения. – М. : Политиздат, 1988. – 499 с.
9. Бухарин, Н.И. О новой экономической политике и наших задачах // Н.И. Бухарин. Избранные произведения. – М. : Политиздат, 1988. – 499 с.
10. Бухарин, Н.И. Заметки экономиста // Н.И. Бухарин. Избранные произведения. – М. : Политиздат, 1988. – 499 с.
11. Моисеев, С.Р. Деньги с отрицательной процентной ставкой / С.Р. Моисеев // Деньги и кредит. – 2017. – № 10. – С. 16–26.
12. Бухарин, Н.И. Новое откровение о советской экономике, или Как можно погубить рабоче-крестьянский блок // Н.И. Бухарин. Избранные произведения. – М. : Политиздат, 1988. – 499 с.
13. Бухарин, Н.И. Ленин как марксист // Н.И. Бухарин. Избранные произведения. – М. : Политиздат, 1988. – 499 с.

---

14. Бухарин, Н.И. Экономика переходного периода // Н.И. Бухарин. Проблемы теории и практики социализма. – М. : Политиздат, 1989. – 512 с.

15. Зайцев, В.В. О науке гражданского права: методологические и доктринальные аспекты / В.В. Зайцев, В.А. Рыбаков // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 4 (111). – С. 58–65.

16. Чаадаев, П.Я. Философические письма / П.Я. Чаадаев. – СПб. : Азбука : Азбука-Аттикус, 2020. – 224 с.

17. Зайцев, О.В. Научная школа: сущность и значение для развития гражданского права / О.В. Зайцев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2018. – № 1. – С. 24–28.

**Д. В. Абакумов,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного  
и муниципального права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**D. V. Abakumov,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Administrative  
and Municipal Law,  
Saratov State Law Academy  
abakumov\_d@mail.ru

**Е. А. Астахова,**  
младший научный сотрудник  
Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук

**E. A. Astakhova,**  
Junior Researcher, Saratov Branch  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences  
orhideya-katerina@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-293-300

**VI САРАТОВСКИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ  
ЧТЕНИЯ ПАМЯТИ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,  
ПРОФЕССОРА, ЗАСЛУЖЕННОГО ДЕЯТЕЛЯ НАУКИ РСФСР  
ВАСИЛИЯ МИХАЙЛОВИЧА МАНОХИНА  
«ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ», 8 ИЮНЯ 2021 ГОДА:  
КРАТКИЙ ОБЗОР**

*Аннотация:* в 2021 г. Саратовская государственная юридическая академия отмечает свое 90-летие. Ключевым событием в череде праздничных мероприятий стал I Саратовский международный юридический форум, в рамках которого были проведены VI Саратовские административно-правовые чтения памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы».

Василий Михайлович Манохин внес значительный вклад в развитие науки административного права, благодаря его неугасаемому научному интересу и нескончаемой исследовательской энергии в вузе и регионе сформировалась известная на всю страну своими многочисленными трудами саратовская школа административного права. В память о нем и с уважением к его заслугам ежегодно проводятся научные мероприятия.

В статье представлен краткий обзор выступлений участников по актуальным проблемам и перспективам развития публичной власти в современной России, определены векторы дальнейших научных исследований, выработанные по итогам научных дискуссий.

**Ключевые слова:** публичная власть, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, правовая глобализация, международная и региональная интеграция, информационно-правовая политика, гражданско-процессуальная политика, цифровизация.

---

**VI Saratov administrative and legal readings  
in memory of Vasily Mikhailovich Manokhin, doctor of law,  
professor, honored scientist of the RSFSR  
“Public power in modern Russia: problems and prospects”  
June 8, 2021: short review**

***Abstract:** in 2021, the Saratov State Law Academy celebrates its 90th anniversary. The key event in the series of festive events was the I Saratov International Legal Forum, within the framework of which the VI Saratov Administrative and Legal Readings in memory of Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the RSFSR Vasily Mikhailovich Manokhin “Public Power in Modern Russia: Problem and Prospects” were held.*

*Vasily Mikhailovich Manokhin made a significant contribution to the development of the science of administrative law, thanks to his unquenchable scientific interest and endless research energy, the Saratov school of administrative law, known for its numerous works throughout the country, was formed in the university and the region. In memory of him and with respect to his merits, scientific events are held annually.*

*The article provides a brief overview of the participants presentations on current issues and prospects for the development of public power in modern Russia, and defines the vectors of further scientific research developed as a result of scientific discussions.*

***Keywords:** public power, state, law, legislation, modernization of the legal system, legal globalization, international and regional integration, information and legal policy, civil procedure policy, digitalization.*

8 июня 2021 г. в рамках I Саратовского международного юридического форума проведены VI Саратовские административно-правовые чтения памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина «**Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы**». Мероприятие проходило в очно-заочной форме с применением онлайн-платформы Zoom.

Модераторами площадки выступили доктор юридических наук, профессор, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующий кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии **Александр Юрьевич Соколов** и доктор юридических наук, профессор, врио первого заместителя директора Института государства и права РАН **Елена Валерьевна Виноградова**.

Во вступительном слове ректор Саратовской государственной юридической академии, профессор кафедры административного и муниципального права, кандидат юридических наук, доцент **Екатерина Владимировна Ильгова** пожелала всем участникам конференции хорошей работы и плодотворных дискуссий во благо юридической науки, в том числе административно-правовой.

---

С приветственным словом выступила Е.В. Виноградова. Она подчеркнула важность темы предстоящей дискуссии, поскольку публичная власть – это новый институт, который нуждается и в теоретическом осмыслении, и в том, чтобы это получило развитие. Елена Валерьевна поприветствовала участников от имени директора Института государства и права РАН, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ **Александра Николаевича Савенкова**.

В продолжение А.Ю. Соколов отметил, что VI Саратовские административно-правовые чтения посвящены памяти учителя – Василия Михайловича Манохина, являющегося родоначальником кафедры административного и муниципального права, и, конечно, кафедра продолжает те славные традиции, которые были им заложены, – речь идет и о научной деятельности, и об учебно-методической. Тема мероприятия охватывает широкий спектр вопросов, представляющих интерес и требующих профессиональных решений.

В работе конференции приняли участие видные ученые, научные сотрудники, представители профессорско-преподавательского состава ведущих вузов России и зарубежных государств.

Пленарное заседание открыл доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, заслуженный юрист РФ **Борис Вульфович Россинский**. В своем докладе «*Современное понимание предмета административного права*» он рассказал о необходимости пересмотра существующего подхода к пониманию предмета административного права и предложил авторское определение предмета административного права с учетом современных реалий, в частности кибернетики.

С докладом «*Публичная власть и публичное управление: теоретический анализ понятий, соотношение и проблемы современного юридического установления*» выступил доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права, декан юридического факультета Воронежского государственного университета, заслуженный деятель науки РФ **Юрий Николаевич Стариков**. С учетом конституционно-правовых нововведений он высказал идею создания проекта федерального закона «Об основных принципах и процедурах публичного управления в Российской Федерации».

Важные вопросы, связанные с внедрением цифровой экономики, цифрового государственного управления и цифровой трансформации, затронул доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой



---

административного и финансового права, директор Института открытого образования Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского **Алексей Владимирович Мартынов**. В докладе «*Влияние цифровой трансформации на контрольно-надзорную деятельность органов исполнительной власти*» он указал на необходимость учитывать мнение контрольно-надзорных органов и проверяемых субъектов при выборе тех или иных цифровых технологий, поскольку не все они необходимы, иногда лучше, когда проверку проводит «живой» инспектор.

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного права и криминологии Уфимского юридического института МВД России **Марат Селирович Шайхуллин** в своем выступлении на тему: «*Совершенствование правового регулирования механизма оценки населением эффективности деятельности глав муниципальных образований*» предложил пересмотреть и конкретизировать критерии оценки эффективности деятельности мэрии, администрации, а именно уйти от статистики и перейти к реальным показателям. По мнению Марата Селировича, достичь результативности в этой сфере возможно путем конкретизации показателей удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления, создания для этих целей электронного муниципалитета, а также разработки механизма оценки населением деятельности глав муниципальных образований.

Информативный экскурс в развитие науки управления сделала доктор юридических наук, заведующая сектором административного права и административного процесса Института государства и права РАН **Маргарита Николаевна Кобзарь-Фролова**. Представив доклад «*Государственное управление и иные формы правового воздействия на общественные отношения*», она поделилась исследованием истоков термина «управление».

Заместитель руководителя Рособрнадзора, кандидат юридических наук, докторант кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии **Сергей Михайлович Рукавишников** в своем выступлении на тему: «*Перспективы развития государственной регламентации образовательной деятельности*» рассказал о существенных изменениях в законе «Об образовании» в связи с принятием в июне 2021 г. закона-спутника во исполнение норм, установленных Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Работу площадки «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы» открыл доклад А.Ю. Соколова «*Институт*

---

присвоения ученых званий в РФ: современное состояние и проблемы правоприменения». Александр Юрьевич подробно остановился на проблемах института присвоения ученых званий, непосредственно влияющих на его престиж в научно-педагогической сфере, и привел результаты исследования, которое осуществлялось в рамках государственного задания Министерства науки и высшего образования РФ. Будучи важным аккредитационным показателем, данный институт превратился в «рудимент» в сфере образования и нуждается в скорейшей модернизации. Среди проблем правоприменения были заявлены, с одной стороны, неэффективность стимулирующих мер к получению званий доцента и профессора, а с другой – наличие ряда завышенных требований к процедуре оформления. В качестве основных предложений, подготовленных коллективом авторов, были даны направления, позволяющие сохранить действующую систему присвоения званий и в то же время снижающие ограничения для практических и научных работников. В заключение профессор А.Ю. Соколов сообщил, что работа по институту присвоения ученых званий продолжается, и попросил коллег внести свои предложения и замечания.

В выступлении на тему: «Конституционно-правовые основы формирования публичной власти в поправках к Конституции РФ – 2020» Е.В. Виноградова развила тематику института публичной власти. Автор проиллюстрировала процедуру принятия законопроекта о поправке в Конституцию РФ – 2020, упомянув о векторе развития «от Послания Президента РФ до закона». Профессор Е.В. Виноградова рассматривает проблематику публичной власти через призму разделения властей и приходит к выводу, что заложенные в поправках идеи потребуют серьезного осмысления и диссертационных исследований.

Доклад доктора юридических наук, профессора, главного научного сотрудника научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, заслуженного юриста РФ и выпускника Саратовского юридического института им. Д.И. Курского 1985 г. **Анатолия Михайловича Кононова** был посвящен *вопросам реализации функций публичной власти при решении задач охраны общественного порядка в муниципальных образованиях*. Профессор осветил проблематику по внедрению муниципальной милиции, напомнив про социальный эксперимент, проведенный почти во всех субъектах РФ. А.М. Кононов пояснил сложности реализации функции по охране общественного порядка в муниципальных образованиях, выделив в качестве основной причины консолидацию и централизацию публичной власти в руках государства, прежде всего на уровне Федерации. При этом докладчик заявил, что данная функция по-прежнему остается за местным

---

самоуправлением и создание института публичной власти придаст импульс ее развитию.

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса Российского государственного университета правосудия **Александр Иванович Стахов** в своем выступлении на тему: «Административно-процессуальное строительство в России: современное состояние и перспективы» рассмотрел вопрос о процессуальных формах реализации публичной власти. Профессор подробно осветил научную концепцию современной модели административного процесса, выделив в нем как судебный, так и исполнительный (внесудебный) административный процесс. Для развития данной тематики автор доклада предлагает принять два федеральных закона: «О публичной администрации» и Кодекс административного производства.

*Роли правового просвещения в деятельности органов публичной власти* посвятил доклад начальник управления Министерства юстиции РФ по Саратовской области **Максим Александрович Колесников**. Являясь практическим работником, Максим Александрович изложил состояние дел в сфере правового просвещения, проводимого в территориальных органах государственной власти, отметив хаотичность и несистематизированность данного вида деятельности. Для решения этих проблемных вопросов автор предлагает создать систему органов правового просвещения с активным включением органов власти субъектов РФ. Совместный проект закона Саратовской области по данному вопросу уже подготовлен, о чем и упомянул докладчик.

Следующим выступил доктор юридических наук, профессор и ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН **Алексей Алексеевич Гришковец**. Он поздравил научную школу административного права им. В.М. Манохина, упомянув, что Василий Михайлович внес огромный вклад в развитие государственной службы.

А.А. Гришковец затронул *проблему кадров силовых структур и возможные пути ее решения, ее административно-правовые аспекты*. Реализация кадровой политики в отношении высших должностей в прокуратуре и правоохранительных органах осуществляется комиссией при Президенте РФ, деятельность которой автор предлагает сделать более прозрачной. Кроме того, он высказал идею выделить все не относящиеся к правоохранительной деятельности функции (например, госзакупки) и передать их в отдельную структуру, подчиняющуюся Президенту РФ.

---

Доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета **Татьяна Михайловна Бялкина** в своем докладе «*О новых подходах к содержанию и законодательному регулированию публичной власти в Российской Федерации*» разделила понятия «публичная власть» и «органы публичной власти», обозначив, что неправильно отождествлять их. Профессор высказывает озабоченность тем, что в качестве регулятора системы органов публичной власти в настоящий момент использован статусный закон «О Государственном Совете Российской Федерации». По ее мнению, необходимо распределить законодательное регулирование по данному вопросу между федеральными законами № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В докладе «*Судебный прецедент, практика, нормотворчество и усмотрение: формирование правовых взглядов в трудах саратовских ученых*» доктор юридических наук, профессор кафедры правосудия Юридического института Пензенского государственного университета **Павел Александрович Гук** познакомил участников конференции с историей развития научных взглядов на судебное нормотворчество и его элементы, а также высказал идею создания Юридической энциклопедии ученых саратовской школы права как одной из ведущих научных школ в России.

Международный статус конференции поддержал кандидат юридических наук, заведующий отделом административно-правовых наук Института государства и права Академии наук Республики Узбекистан **Леонид Борисович Хван** в докладе «*Концепция института административных процедур в Республике Узбекистан*». Леонид Борисович считает, что новый закон об административных процедурах изменит вектор развития и даст правоприменителю механизмы взаимодействия с частными лицами.

Представитель Республики Ирак преподаватель кафедры конституционного и административного права юридического факультета Университета Басры, PhD **Абдулрида Джаафар Насер Абдулрида** в своем выступлении осветил основные тенденции развития организации *местного самоуправления в Республике Ирак*, акцентируя внимание на взаимодействии государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, докладчик сопоставил основные моменты

---

с организацией местного самоуправления в Российской Федерации и назвал отличительные черты.

Далее перед собравшимися выступили кандидаты юридических наук, доценты, докторанты кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии **Андрей Владимирович Колесников** и **Светлана Николаевна Зайкова**.

В докладе «Проблемные вопросы отзыва депутата и главы муниципального образования» А. В. Колесников привел статистические данные, сравнил процедуры выборов (поступления на должность) и отзыва с должности на уровне местного самоуправления, остановившись на сложностях процедуры исполнения отзыва. В заключение он сделал вывод о том, что в настоящее время «центр тяжести» сместился с ответственности должностных лиц местного самоуправления перед населением в сторону ответственности перед государством.

С. Н. Зайкова затронула тему «Обеспечение транспортной безопасности: проблемы правового регулирования». Основными тезисами доклада стали правовая интеграция в международные системы безопасности и информационное обеспечение транспортной безопасности. Рассматривая вопрос интеграции систем безопасности, автор сравнивает законодательную разработанность данной проблематики на территории стран, имеющих общую территориальную границу с Российской Федерацией. С. Н. Зайкова также высказывает озабоченность тем, что законодательно предусмотренное в 2007 г. создание единой информационной системы транспортной безопасности до сих пор не начато. В рамках реализации данного направления автор предлагает функциональную архитектуру информационной системы.

По итогам VI Саратовских административно-правовых чтений памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы» запланировано издание сборника научных трудов.

---

---

**Е. А. Астахова,**  
младший научный сотрудник  
Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук

**E. A. Astakhova,**  
Junior researcher, Saratov branch  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences  
orhideya-katerina@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-301-306

**КРУГЛЫЙ СТОЛ С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ  
НА ТЕМУ «ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ,  
СВЯЗАННЫХ С ПРИМЕНЕНИЕМ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ  
В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ», 22 ИЮНЯ 2021 ГОДА:  
КРАТКИЙ ОБЗОР**

**Аннотация:** автором представлен обзор круглого стола с международным участием на тему «Правовая политика в области правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе», организованного 22 июня 2021 г. Саратовским филиалом Института государства и права РАН.

В обзоре кратко изложены тезисы докладов и сообщений по актуальным аспектам правовой политики современной России, связанным с внедрением искусственного интеллекта в судебной системе.

**Ключевые слова:** правовая политика, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, правовая глобализация, регионализация, цифровизация.

**Round table with international participation  
“Legal policy in the field of legal regulation of relations  
related to the use of digital technologies in the judicial  
system”, June 22, 2021: short review**

**Abstract:** the author presents an overview of the round table with international participation “Legal policy in the field of legal regulation of relations related to the use of digital technologies in the judicial system”, organized on June 22, 2021 by the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.

The review summarizes the theses of reports and reports on topical aspects of the legal policy of modern Russia related to the introduction of artificial intelligence in the judicial system.

**Keywords:** legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system, legal globalization, regionalization, digitalization.

22 июня 2021 г. Саратовским филиалом Института государства и права РАН в рамках реализации государственного задания был проведен круглый стол на тему «**Правовая политика в области правового регулирования отношений, связанных с применением**

Круглый стол с международным участием на тему «Правовая политика в области правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе», 22 июня 2021 года: краткий обзор

301

Е. А. Астахова

---

*цифровых технологий в судебной системе»* с международным участием. Круглый стол проходил в очно-заочной форме с использованием онлайн-платформы Zoom.

Заседание круглого стола открыл заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала ИГП РАН, заведующий кафедрой арбитражного процесса СГЮА, доктор юридических наук, профессор **Сергей Фёдорович Афанасьев**. Приветствуя участников круглого стола, он отметил, что в рамках отношений, связанных с осуществлением судопроизводства, в настоящее время активно продвигаются технологии искусственного интеллекта, а человечество находится на пороге новой цифровой трансформации. Дело в том, что право всегда осуществлялось человеком, исходило от человека, применялось и исполнялось им.

В настоящее время наметился несколько иной подход, он имеет место в целом мире, в частности в Российской Федерации, что отражается на тех нормативных документах, которые принимаются в последнее время. Так, существует ряд документов, посвященных электронному правительству, электронным судебным системам и т.д. В этом смысле вся юридическая сфера преобразуется с учетом того, что в мир внедряются цифровые технологии, чтобы оптимизировать деятельность человека, исполняющего ту или иную обязанность и применяющего нормы права, – это технологический аспект. Однако существует и другой аспект, который не является сугубо технологичным, он касается того, что в принципе по ряду обстоятельств, по ряду юридических фактов возможно заменить человека неким другим субъектом, например искусственным интеллектом. Здесь уже никто не говорит о правоприменении в том смысле, к которому привыкли – правоприменение с учетом технологий, – речь идет о том, что непосредственно другой субъект, не человек, начинает вырабатывать правовые нормы, осуществлять правосудие. Это совсем новая инновационная сфера, которая никогда не была известна человечеству. Зарождается ситуация, когда общественные отношения возникли, но при этом они не урегулированы нормами права. Имеет место так называемый юридический постфактум: появляются новые общественные отношения, и только затем право начинает их оформлять и регулировать.

Далее в дискуссии с докладом *«Правовая политика в сфере цифровизации правосудия по гражданским делам»* приняла участие доцент кафедры гражданского процесса СГЮА, кандидат юридических наук, доцент **Виктория Фёдоровна Борисова**. Она рассказала о междисциплинарных исследованиях, которые проводятся в рамках гранта РФФИ № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования от-

---

ношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов», и перспективных проблемах использования существующих автоматизированных информационных систем, в том числе связанных с внедрением и применением искусственного интеллекта. В частности, В.Ф. Борисова затронула вопросы большого количества действующих автоматизированных информационных систем; гиперрегулирования ведомственных судебных актов по отношению к ГПК РФ; исследования доказательств при помощи информационных технологий (большой пласт ресурсов, которые не могут быть переведены в бумажный эквивалент по своему объему; необходимость правового регулирования процесса доказывания, исследование доказательств с использованием видео-конференц-связи и веб-конференции). Помимо этого, Виктория Фёдоровна уделила внимание вопросам применения возможностей искусственного интеллекта.

С докладом *«Реализация конституционных гарантий на доступ к правосудию с использованием цифровых методик»* выступила врио первого заместителя директора Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова**. Елена Валерьевна рассказала о развитии дистанционного судопроизводства в отечественной судебной системе и возникающих на практике трудностях организационного, технического и правового характера. Она остановилась подробнее на проблеме неэффективного использования в системе судов общей юрисдикции элементов дистанционного судопроизводства либо полного их отсутствия и отметила, что полномасштабное внедрение информационных технологий в их деятельность позволило бы решить актуальные проблемы судебного процесса, в том числе разгрузить суды, преодолеть нарушение процессуальных сроков, формальный подход к рассмотрению дела и др.

Представитель Республики Албания, доцент кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Юридического института РУДН, кандидат юридических наук **Ильда Каса** в докладе *«Использование цифровых технологий в медиационных процедурах Австрии»* акцентировала внимание на проблемах применения цифровых технологий во внесудебных способах и формах разрешения споров на примере Австрии в период пандемии, а также рассказала об исследованиях зарубежных стран в области внедрения искусственного интеллекта в судебную систему.

Старший научный сотрудник Саратовского филиала ИГП РАН, кандидат юридических наук, доцент кафедры информационного права



и цифровых технологий СГЮА **Оксана Леонидовна Солдаткина** представила доклад *«Системы электронного межведомственного взаимодействия суда и иных государственных органов: перспективы развития»*. Она отметила, что единое пространство деятельности судебных органов имеет место достаточно давно, однако до настоящего времени инициатива, связанная с системой электронного межведомственного взаимодействия, не реализована должным образом. Оксана Леонидовна подчеркнула, что следует позволить судам более активно подключаться к существующей системе межведомственного взаимодействия и обмениваться необходимой документацией.

С докладом *«Процессуальный контроль при отправлении правосудия по гражданским делам с использованием цифровых технологий»*, подготовленным при поддержке гранта РФФИ № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов», выступила доцент кафедры гражданского права и процесса СГУ имени Н. Г. Чернышевского, доцент кафедры арбитражного процесса СГЮА, кандидат юридических наук, доцент **Мария Николаевна Зарубина**. Она отметила, что в век новых информационных технологий суду при осуществлении правосудия необходимо не только контролировать человеческие действия, но и способствовать разумному и полноценному использованию онлайн-механизмов, которые не должны стать каким-либо оправданием совершения судебной ошибки. Докладчик проанализировала специфические средства процессуального контроля при осуществлении электронного правосудия по гражданским и административным делам и уделила внимание проблемам, связанным с их применением.

Профессор кафедры теории государства и права СГЮА, кандидат юридических наук, доцент **Владимир Владимирович Нырк** в докладе *«Актуальные проблемы трансформации юридической ответственности и мер защиты при применении информационных технологий в сфере правосудия»*, подготовленном при поддержке гранта РФФИ № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов», заявил о необходимости формирования концепции правовой политики по внедрению цифровых технологий в юридическое пространство в целом, в рамках которой представляется важным раскрыть общие отправные начала нормативно-правового обеспечения процессов перевода ряда основополагающих видов юридической деятельности в цифровую форму. При этом Владимир Владимирович отметил особое значение

внедрения цифровых технологий в деятельность судов различных инстанций, поскольку именно судебная практика напрямую и в наибольшей степени соприкасается с конфликтными ситуациями, возникающими в обществе в связи с дальнейшим развитием цифровой экономики и внедрением технологий искусственного интеллекта в социальную среду, а также уделил внимание мерам защиты от рисков в сфере отправления правосудия.

Исследованием вопросов этического характера при внедрении цифровых технологий поделилась профессор кафедры информационного права и цифровых технологий СГЮА, кандидат физико-математических наук, доцент **Ольга Владимировна Брянцева**. В докладе *«Этические и правовые аспекты применения цифровых технологий в судебной системе»*, подготовленном при поддержке гранта РФФИ № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов», она затронула проблемы цифрового неравенства; вымирания профессий; возникновения технологической зависимости; безопасности использования той или иной технологии; необходимости правового регулирования, связанного с ответственностью разработчика и заказчика за разработанный продукт перед обществом; нежелательных последствий от действий искусственного интеллекта из-за непонимания им контекста задачи; определения юридического статуса искусственного интеллекта и др.

Доцент кафедры иностранных языков СГЮА, кандидат филологических наук **Надежда Александровна Калмазова** в докладе *«Мотивированность заимствованных терминов цифрового правосудия»* проанализировала заимствованные термины-кальки цифрового правосудия с терминоэлементом electronic («электронный») и пришла к выводу, что они являются полностью мотивированными в принимающем языке, что свидетельствует о всесторонней соотнесенности понятийных свойств исходных и импортированных единиц.

*С цифровыми способами обеспечения участия адвоката в суде* участников круглого стола познакомила профессор кафедры гражданского права и гражданского процесса Северо-Западного института (филиала) Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор **Людмила Юрьевна Грудцына**.

*О проблемах направления судебного извещения в иностранные государства в свете развития цифровых технологий* рассказала профессор кафедры гражданского процессуального права Казанского филиала РГУП, доктор юридических наук, доцент **Ирина Викторовна Воронцова**.

---

Помимо представленных докладов, участники круглого стола активно обсуждали актуальные вопросы, касающиеся возможности замены человека искусственным интеллектом при осуществлении правосудия, разграничения понятий «электронное правосудие» и «цифровое правосудие», использования облачных технологий по межведомственному взаимодействию, сущности технологии блокчейн и искусственного интеллекта, а также проблем его регулирования.

Итоги мероприятия подвел **Сергей Фёдорович Афанасьев**. Он поблагодарил всех участников за интересные доклады и отметил важность продолжения дискуссии для поиска сбалансированного варианта решения обозначенных в ходе круглого стола проблем.



