PROCEEDINGS OF VORONEZH STATE UNIVERSITY
SERIES: **LAW**

F o u n d e r:

**Federal State Budget Educational Institution
of Higher Education
«Voronezh State University»**

EDITORIAL BOARD OF JOURNAL:

Chairman – *D. A. Yendovitsky*, dr of economic sciences, prof. Deputy chairmen – *Yu. A. Bubnov*, dr of philosophical sciences, prof.; *D. V. Kostin*, dr of of physical and mathematical sciences, associate prof. Coordinator – *N. M. Bliznyakov*, cand. of physical and mathematical sciences, associate prof. Members of editorial board: *V. G. Artyukhov*, dr of biological sciences, prof.; *V. N. Glazyev*, dr of historical sciences, prof.; *A. S. Kravets*, dr of philosophical sciences, prof.; *A. A. Kretov*, dr of philological sciences, prof.; *S. A. Kurolap*, dr of geographical sciences, prof.; *A. D. Savko*, dr of geological and mineralogical sciences, prof.; *A. A. Sirota*, dr of technical sciences, prof.; *Yu. N. Starilov*, dr of legal sciences, prof.; *V. V. Tulupov*, dr of philological sciences, prof.; *S. A. Shabrov*, dr of physical and mathematical sciences, associate prof.; *A. I. Shashkin*, dr of physical and mathematical sciences, prof.

EDITORIAL COMMITTEE OF SERIES:

Editor in chief – *Yu. N. Starilov*, dr of legal sciences, prof. Deputy editors in chief – *O. S. Rogacheva*, dr of legal sciences, associate prof.; *Yu. B. Nosova,* cand. of legal sciences, associate prof. Executive secretary – *O. N. Shemeneva*, dr of legal sciences, associate prof. Members of editorial committee: *A. I. Abdullin*, dr of legal sciences, prof. (Kazan (Privolzhsky) Federal University); *Yu.V. Agibalov*, cand. of economic sciences, associate prof. (Voronezh branch of RANEPA); *M. O. Baev*, dr of legal sciences, prof.; *O. Yu. Bakaeva*, dr of legal sciences, prof. (Saratov State Law Academy); *O. V. Baulin*, dr of legal sciences, prof.; *K. Beshe-Golovko*, dr of law (Montpellier University, France), associate prof. (European Humanities University, Vilnus, Lithuania); *P. N. Birukov*, dr of legal sciences, prof.; *T. M. Byalkina*, dr of legal sciences, prof.; *A. N. Vylegzhanin*, dr of legal sciences, prof. (Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation); *J. Deppe*, dr of law, international expert GIZ (Eshborn, Germany); *D. V. Zotov,* cand. of legal sciences, associate prof.; *T. D. Zrazhevskaya*, dr of legal sciences, prof.; *S. D. Knyazev*, dr of legal sciences, prof. (Constitutional Court, St. Petersburg); *S. Kodama*, dr of law, prof. (University Mie, Japan); *N. A. Lopashenko*, dr of legal sciences, prof. (Saratov State Law Academy); *E. B. Luparev*, dr of legal sciences, prof. (Kuban State University); *N. L. Lyutov*, dr of legal sciences, associate prof. (Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSUA)); *A. V. Malko,* dr of legal sciences, prof. (Volga Region Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia)); *S. P. Matveev*, dr of legal sciences, associate prof.; *V. A. Meshcheryakov*, dr of legal sciences, prof. (Central branch of the Russian State University of Justice); *E. I. Nosyreva*, dr of legal sciences, prof.; *K. K. Panko*, dr of legal sciences, prof.; *S. V. Perederin*, dr of legal sciences, prof.; *R. A. Podoprigora*, dr of legal sciences, prof. (Caspian Public University, Almaty, Kazakhstan); *M. V. Sentsova* (*Karaseva*), dr of legal sciences, prof.; *Yu. V. Sorokina*, dr of legal sciences, prof.; *V. V. Trukhachev*, dr of legal sciences, prof.; *L. V. Tumanova*, dr of legal sciences, prof. (Tver State University); *N. A. Shishkin*, deputy of General Prosecutor of the Russian Federation, cand. of legal sciences; *L. Etel*, dr of legal sciences, prof., rektor of the University in Bialystok (Poland)

Registrated by Federal Service for Supervisions of Mass Media and Cultural Heritage Protection. Registration certificate ПИ № ФС77-28322 of 08.06.2007

The journal is included in the List of Peer-reviewed Scientific Journals recommended by the Higher Attestation Commission of the Russian Ministry of Education and Science

The journal publishes the main results of research and scientific and practical activities in the field of science – Legal sciences (Group of scientific specialties – 5.1. Law; scientific specialties 5.1.1. Theoretical and historical legal sciences; 5.1.2. Public law (state legal) sciences; 5.1.3. Private law (civilistic) sciences; 5.1.4. Criminal law sciences; 5.1.5. International legal sciences)

Editorial committee address: 394018, Voronezh, Universitetskaya pl., 1
Voronezh State University.
Editorial committee of «Proceedings of VSU. Series law»
E-mail: vestnik_pravo@law.vsu.ru
Tel./fax: 8 (473) 255-07-19

© Voronezh State University, 2023
© Desing, original-model. Publishing house of the Voronezh State University, 2023

Вестник
Воронежского
государственного
университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

СЕРИЯ: ПРАВО
Издается с 2006 г.
Выходит 4 раза в год

Серия: Право. 2023. № 2 (53). Апрель – июнь

СОДЕРЖАНИЕ

105 ЛЕТ ЮРИДИЧЕСКОМУ ФАКУЛЬТЕТУ ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА: ПУБЛИКАЦИИ УЧЕНЫХ ФАКУЛЬТЕТА

Сазонникова Е. В. О юридической педагогике в высшей школе: вопросы теории и практики 7

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА МОДЕРНИЗАЦИЮ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЕ

Алексеева Т. А. Принцип национального суверенитета в конституционной истории Испании 17

Гриценко В. В. Публичная власть и финансовая система Российской Федерации: понятие, правовая природа и специфика конфликта 29

Китаева В. Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов публичной власти при осуществлении проектной работы 39

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Гошуляк В. В. Российская Федерация – правовое демократическое государство 46

Кустов С. С. Принцип защиты доверия: формирование доктрины и практики правоприменения в России 53

Бекетова С. М., Глухова М. В. Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления на современном этапе: проблема качественной подготовки муниципальных нормативных правовых актов и пути их совершенствования (на примере Воронежской области)..... 62

Епифанова Е. В. Административно-правовые проблемы неконвенциональной медицины 69

Мосин С. А. Свойство аксиоматичности конституционных принципов 81

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Малько А. В., Липинский Д. А., Маркунин Р. С., Иванов А. А. Механически заимствованные западные правовые конструкции и ценности как фактор усиления юридической аномии 89

Воронин И.К. Крестьянское право (вторая половина XIX – начало XX вв.): структура и содержание..... 99

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОЦЕСС

Куницина О. А. К вопросу об основных элементах культуры судебного процесса 105

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Крымский Д. И., Мельникова А. В. Процессуальная добросовестность и электронные технологии в судопроизводстве: вызовы для науки процессуального права и новые горизонты исследований 111

Побережная И. Ю., Побережный С. Г., Горбов Е. И. К вопросу о заключении договора ОСАГО 120

ТРУДОВОЕ ПРАВО

Передерин С. В. Правовое регулирование предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков в Российской Федерации: состояние, тенденции и перспективы совершенствования 124

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО. ЦИФРОВИЗАЦИЯ. ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ

Арзамасов Ю. Г. Оптимальная модель правового регулирования в сфере искусственного интеллекта 133

Атабеков А. Р. Вопросы адаптации и реализации правосудия искусственным интеллектом в России с учетом зарубежного опыта 149

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Катаева О. В. Проблемы правоприменительной практики по делам о правонарушениях в области обеспечения режима пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и роль разъяснений судов в их разрешении 154

Колобова Т. В. Участие прокуроров, государственных органов, организаций в административном судопроизводстве в целях защиты прав и свобод других лиц, неопределенного круга лиц 167

Катинская Е. С. Оперативный штаб: правовая природа организации деятельности и проблемы функционирования в условиях биологической угрозы 173

Медведев Б. А. Отдельные вопросы правового регулирования оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации 183

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Агамагомедова С. А. Взгляды И. А. Галагана на административное принуждение и административную ответственность: современное понимание 190

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО. НАЛОГОВОЕ ПРАВО

Карасева (Сенцова) М. В. Вред, убытки, имущественные потери и налогово-правовые ситуации 195

Козлов Н. А. Формы и методы финансового контроля в системе мер профилактики коррупционных нарушений 202

Мардасова М. Е. Вопросы распоряжения налогоплательщиком положительным сальдо единого налогового счета 211

УГОЛОВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

Новичков В. Е., Киреева М. В. Общесоциальные меры предупреждения преступности лиц с психическими расстройствами 218

РЕЦЕНЗИИ

Старилов Ю. Н. «Идеи, слова и дела» – основные требования для надлежащего развития правовой политики и реализации механизма правоотношений (Рецензия на книгу: *Серков П. П.* Правоотношение (теория и практика современной правовой политики) : монография : в двух частях / М. : Норма, 2023. Часть первая: Правовая доктрина и меры правовой политики. 872 с.; Часть вторая: Обобщение юридических опытов восхождения к человеку, обществу и государству. 672 с.). 226

ПОЗДРАВЛЯЕМ ЮБИЛЯРОВ

К юбилею декана юридического факультета ВГУ, профессора Юрия Николаевича Старилова 233

Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей.....242

Proceedings of Voronezh State University

SCIENTIFIC JOURNAL

SERIES: LAW
First published in 2006
Published quarterly

Series: Law. 2023. № 2 (53). April – June

CONTENTS

105th ANNIVERSARY OF THE LAW FACULTY OF VORONEZH STATE UNIVERSITY: PUBLICATIONS OF FACULTY SCIENTISTS

Sazonnikova E. V. About legal pedagogy in higher education: questions of theory and practice 7

LEGISLATION ON PUBLIC AUTHORITY AND ITS IMPACT ON THE MODERNIZATION OF REGULATORY LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE PUBLIC LEGAL SPHERE

Alexeeva T.A. The principle of national sovereignty in the constitutional history of Spain 17

Gritsenko V. V. Public power and the financial system of the Russian Federation: the concept, legal nature and specifics of the conflict 29

Kitaeva V. E. Constitutional and legal basis for interaction of public authorities in the implementation of project work..... 39

STATE AUTHORITY. LEGISLATIVE PROCESS. CONSTITUTIONAL LAW. PUBLIC MANAGEMENT. LOCAL SELFGOVERNMENT

Goshulyak V. V. The Russian Federation is a democratic state governed by the rule of law 46

Kustov S. S. The principle of trust protection: the formation of the doctrine and practice of law enforcement in Russia..... 53

Beketova S. M., Glukhova M. V. Normative activity of local self-government bodies at the present stage: the problem of high-quality preparation of municipal regulatory legal acts and ways to improve them (on the example of the Voronezh region) 62

Epifanova E. V. Administrative and legal problems of non-conventional medicine 69

Mosin S. A. Property of axiomaticity of constitutional principles 81

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

Malko A. V., Lipinsky D. A., Markunin R. S., Ivanov A. A. Mechanically borrowed western legal constructions and values as a factor of increasing legal anomie..... 89

Voronin I. K. Peasant law (the second half of the XIX – early XX centuries): structure and content 99

JUDICIARY AND JUDICIAL PROCESS

Kunitsina O. A. On the question of the main elements of the culture of the judicial process.....105

CIVIL LAW AND PROCESS

Krymskiy D. I., Melnikova A. V. Procedural good faith and electronic technologies in justice: challenges for procedural legal science and new research horizons 111

Poberezhnaya I. Yu., Poberezhniy S. G., Gorbov E. I. On the issue of concluding a CMLI contract 120

LABOR LAW

Perederin S. V. Legal regulation of the provision of annual paid holidays in the Russian Federation: status, trends and prospects for improvement 124

INFORMATION LAW. DIGITALIZATION. ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Arzamasov Yu. G. Artificial intelligence: concept, management decision-making capabilities, regulatory models 133

Atabekov A. R. Adaptation and implementation of justice by artificial intelligence in Russia with account international experience 149

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS

Kataeva O. V. Problems of law enforcement practices in cases of the regime of residence violation in the Russian Federation by foreign citizens and stateless persons and the role of court explanations in their resolution 154

Kolobova T. V. Participation of prosecutors, government agency, organizations in administrative legal proceedings in order to protect the rights and freedoms of other persons, an indefinite circle of persons ... 167

Katinskaya E. S. Operational headquarters: the legal nature of the organization of activities and the problems of functioning under conditions of a biological threat 173

Medvedev B. A. Certain issues of legal regulation of the evaluation of the effectiveness of the executive bodies of the subjects of the Russian Federation 183

ADMINISTRARIVE RESPONSIBILITY

Agamagomedova S. A. Views of I. A. Galagan on administrative coercion and administrative responsibility: modern understanding 190

FINANCIAL LAW. TAX LAW

Karaseva (Sentsova) M. V. Harm, damages, property losses and tax and legal situations 195

Kozlov N. A. Forms and methods of financial control in the system of measures to prevent corruption violations 202

Mardasova M. E. Issues of disposal by a taxpayer of a positive balance of a single tax account 211

CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCESS, CRIMINALISTICS

Novichkov V. E., Kireeva M. V. General social measures crime preventions persons with mental disorders 218

REVIEWS

Starilov Yu. N. «Ideas, words and actions» are main requirements for the proper development of the legal policy and the implementation of the mechanism of legal relationships (Review of the book: *Serkov P. P*. Legal relationship (theory and practice of modern legal policy) : monograph : in two parts. M. : Norma, 2023. Part one: Legal doctrine and legal policy measures. 872 p.; Part two: Generalization of legal experiences of ascent to a person, society and state. 672 p.) 226

CONGRATULATIONS TO THE ANNIVERSARIES

To the anniversary of the Dean of the Faculty of Law of the Voronezh State University, Professor Yury Nikolaevich Starilov 233

The reguirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing 244

УДК 340
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/7-16

О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПЕДАГОГИКЕ В ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Е. В. Сазонникова
Воронежский государственный университет

ABOUT LEGAL PEDAGOGY IN HIGHER EDUCATION: QUESTIONS OF THEORY AND PRACTICE

E. V. Sazonnikova
Voronezh State University

Аннотация: публикация посвящена юридической педагогике как междисциплинарной области научного знания. Предложено авторское понимание юридической педагогики. Сделан вывод о том, что многие нормативные предписания современного российского права сформулированы на основе педагогических разработок. Уделено внимание некоторым актуальным темам современной юридической педагогики в классическом университете на основе сведений о деятельности юридического факультета Воронежского государственного университета на протяжении последних лет.
Ключевые слова: юридическая педагогика, юридическое образование, юридический факультет ВГУ, К. Д. Ушинский, В. А. Сухомлинский, Ю. Н. Старилов.

Abstract: the publication is devoted to legal pedagogy as an interdisciplinary field of scientific knowledge. The author's understanding of legal pedagogy is proposed. It is concluded that many normative prescriptions of modern Russian law are formulated on the basis of pedagogical developments. The publication focuses on some topical issues of modern legal pedagogy at a classical university based on information about the activities of the Faculty of Law of Voronezh State University over the past few years.
Key words: legal pedagogy, legal education, faculty of law of VSU, K. D. Ushinsky, V. A. Sukhomlinsky, Yu. N. Starilov.

К 200-летию со дня рождения К. Д. Ушинского,
105-летию со дня рождения В. А. Сухомлинского,
60-летию со дня рождения Ю. Н. Старилова

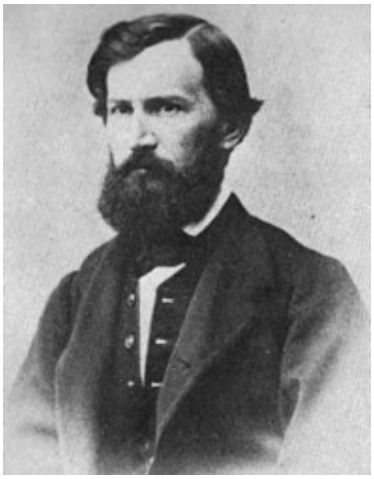
2023 г. Указом Президента Российской Федерации объявлен Годом педагога и наставника[1], его миссия – признание особого статуса педагогических работников, в том числе выполняющих наставническую деятельность.

2023 г. – год 200-летия со дня рождения одного из основателей российской педагогики Константина Дмитриевича Ушинского (1823–1870)[2].

[1] См.: О проведении в Российской Федерации Года педагога и наставника : указ Президента РФ от 27 июня 2022 г. № 401. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Сазонникова Е. В., 2023

[2] *Ушинский Константин Дмитриевич* (19 февраля 1823 г., Тула – 22 декабря 1870 г., Одесса – по старому стилю) – русский педагог, писатель, один из основоположников научной педагогики в России. После окончания в 1840 г. гимназии он поступил на юридический факультет Императорского Московского университета. После блестящего окончания обучения в 1844 г. был оставлен в университете для подготовки к профессорскому званию. В 1846 г. назначен исполняющим обязанности профессора камеральных наук знаменитого Демидовского лицея по кафедре энциклопедии законо-



К. Д. Ушинский

В. А. Сухомлинский, 1968 г.

2023 г. – год 105-летия со дня рождения советского педагога-новатора, публициста, учителя Василия Александровича Сухомлинского (1918–1970)[3]. Педагогическая система В. А. Сухомлинского была основана на идее «человек – высшая ценность»[4].

Педагогика как дисциплина первоначально относилась к философии и лишь в XVII в. выделилась в самостоятельную отрасль знаний, но при этом не включала в себя проблематику вузовского обучения. Даже выдающийся русский педагог К. Д. Ушинский считал, что педагогика ограничивается главным образом средней школой, он писал: «*У педагогики очень широкое основание и очень узкая верхушка: дидактика первоначального обучения может наполнить томы; дидактика чтения лекций в университете может быть выражена в двух словах: “Знай хорошо свой предмет и излагай его ясно”*»[5].

В настоящее время учебников по юридической педагогике в нашей стране немного. Один их первых, в котором системно изложен курс педагогики высшей школы с учетом специфики юридического образования, написан профессором К. М. Левитаном[6]. Из более поздней учебной литературы выделяется пособие для обучающихся в магистратуре профессора А. В. Долматова и Л. А. Долматовой[7]. С 1998 г. в России издается журнал «Юридическое образование и наука» – печатный орган Учебно-методического объединения по юридическому образованию вузов Российской Федерации, тем не менее научных

ведения, государственного права и науки финансов. Из-за обвинений в неблагонадёжности в сентябре 1849 г. Ушинский оставил лицей. Его отец Дмитрий Григорьевич Ушинский (отставной офицер, участник Отечественной войны 1812 г.) в 1824 г. был назначен судьёй в небольшой уездный город Новгород-Северский Черниговской губернии. См. подробнее: Ушинский, Константин Дмитриевич // Википедия. Дата обновления: 25.05.2023. URL: https://ru.wikipedia.org/?curid=194907&oldid=130647434 (дата обращения: 10.06.2023).

[3] *Сухомлинский Василий Александрович* (28 сентября 1918, с. Василевка, Херсонская губ. – 2 сентября 1970, пос. Павлыш, Кировоградская обл.) – советский педагог-новатор, писатель, публицист, член-корреспондент Академии педагогических наук СССР (1968), кандидат педагогических наук (1955), заслуженный учитель школы Украинской ССР (1958), Герой Социалистического Труда (1968). Окончил Полтавский педагогический институт (1938). С 1948 г. – директор Павлышской средней школы, которой бессменно руководил до конца своей жизни. См.: Сухомлинский, Василий Александрович // Википедия. Дата обновления: 02.03.2023. URL: https://ru.wikipedia.org/?curid=1148425&oldid=128980535 (дата обращения: 12.06.2023). Фото В. А. Сухомлинского из публикации: *Резванцева А. А.* «Сердце отдаю детям». К 95-летию со дня рождения В. А. Сухомлинского // Восход. 2013. № 11. URL: https://rossasia.sibro.ru/voshod/article/45479? ysclid=lisuvn9xea933695173 (дата обращения: 12.06.2023).

[4] См.: *Сухомлинский В. А.* Как воспитать настоящего человека: (Этика коммунистического воспитания). Педагогическое наследие / сост. О. В. Сухомлинская. М., 1990. С.15.

[5] См.: *Бельский К. С., Зайцева Л. А.* Педагогический процесс в юридическом вузе (цикл материалов по вузовской педагогике) // Юридическое образование и наука. 2009. № 1. Доступ из справ.-правовой «Консультант-Плюс» ; *Ушинский К. Д.* Собрание сочинений : в 11 т. М., 1949. Т. 6. С. 306.

[6] См.: *Левитан К. М.* Юридическая педагогика : учебник. М., 2008. 432 с.

[7] См.: *Долматов А. В., Долматова Л. А.* Юридическая педагогика : учеб. пособие. СПб., 2019. 236 с.

статей, посвященных юридической педагогике[8], не так много[9].

По мнению К. Н. Левитана, педагогика высшей школы сложилась как самостоятельная дисциплина в системе повышения квалификации преподавателей вузов в 1980-е гг., а юридическая педагогика – это «исследование и проектирование учебно-воспитательного процесса в юридическом вузе и управление этим процессом».[10]

В развитие понимания юридической педагогики, по К. Н. Левитану, надо принять во внимание то, что юридическим знаниям сегодня учат в рамках не только профессионального, но и общего и дополнительного образования, а в профессиональном образовании юридическое содержание присутствует на разных уровнях в разном объеме во многих направлениях и специальностях подготовки. Кроме того, юристы получают образование не только в юридических вузах, но и в других учебных заведениях (на факультетах университетов, в академиях, вузах неюридической направленности). Поэтому проблемное поле юридической педагогики как научного направления, возникшего на стыке педагогики и юриспруденции, представляется включающим и все выше обозначенные составляющие, при этом основными являются исследование и развитие учебно-воспитательного процесса при получении среднего профессионального образования с присвоением квалификации «юрист» и высшего профессионального образования по направлению «Юриспруденция» в бакалавриате, магистратуре и аспирантуре, а также по перечню специальностей с присвоением квалификации «юрист» в специалитете.

Еще в XIX в. крупный немецкий философ и педагог И. Ф. Гербарт обосновал положение, согласно которому педагогический процесс осуществляется одновременно в трех связанных между собой формах, к которым он относил: управление, обучение и нравственное воспитание[11]. И здесь уместно вновь вспомнить слова К. Д. Ушинского: «*посредниками между наукой и воспитанием должны быть педагоги, а это именно у нас до сих пор плохо признается: до сих пор ещё у нас многие думают, что достаточно получить университетское образование по какому-нибудь предмету, чтобы и преподавать его с успехом в низших и средних учебных заведениях, хотя практика, кажется, уже немало доказывала ошибочность этой мысли*»[12].

Педагогика высшей школы (в том числе и юридическая педагогика) нацелена в первую очередь на личностно-профессиональное развитие студентов, ведь в будущем многим из них придется как решать сугубо юридические задачи (составлять юридические документы, работать со справочными правовыми системами, консультировать граждан и др.), так и обращаться к педагогическим знаниям в практической деятельности (что особенно важно для сотрудников комиссий по делам несовершеннолетних, органов опеки и попечительства, аппаратов уполномоченного по правам ребенка и, конечно, будущих работников сферы юридического образования и правового просвещения). Но в не меньшей степени юридическая педагогика нацелена и на преподавателя, ведь педагогические знания способствуют более глубокому осознанию им ответственности за выполнение своего профессионального долга.

Сегодня юридическая педагогика, исходя их конкретных исследовательских целей и задач, в разной степени объединяет знания из многих педагогических наук: общей педагогики, истории педагогики, возрастной педагогики, педагогики высшей школы, андрагогики, специальной, социальной, исправительно-трудовой педагогики и др. Особую группу составляют предметные педагогики, исследующие содержание, формы, методы преподавания и изучения конкретных учебных дисциплин, преподаваемых студентам.

Юридическая педагогика – это междисциплинарная область научного знания. По своему функциональному назначению она является от-

[8] См., например: *Бельский К. С., Зайцева Л. А.* Педагогический процесс в юридическом вузе (цикл материалов по вузовской педагогике) // Юридическое образование и наука. 2009. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Они же.* Педагогический процесс в системе образовательных отношений // Юридическое образование и наука. 2009. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[9] См.: публикации из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» и НЭБ elibrary.ru (прим. авт.).

[10] См.: *Левитан К. М.* Юридическая педагогика. С. 7, 8, 30.

[11] См. об этом: *Бельский К. С., Зайцева Л. А.* Педагогический процесс в юридическом вузе (цикл материалов по вузовской педагогике) // Юридическое образование и наука. 2009. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[12] *Ушинский К. Д.* Избранные педагогические сочинения : в 2 т. М., 1939. Т. 2. С. 385–386.

расслью педагогики. Тем не менее объект познания юридической педагогики – правовая сфера общества, которая является общей с юридической наукой[13].

Достижения педагогической науки применяются не только в процессе преподавания юридических дисциплин обучающимся. Многие нормативные предписания современного российского права сформулированы на основе педагогических разработок. Так, из педагогической системы В. А. Сухомлинского в действующей Конституции Российской Федерации прямо восприняты постулаты о человеке как высшей ценности («*В нашем обществе на практике осуществляется принцип: высшая ценность – Человек*»), почитании памяти предков и ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями («*чем больше дорожит человек памятью своих отцов, дедов и прадедов, тем глубже он чувствует свою ответственность за будущее*»), уважении к старшим («*уважение, почитание старших поколений – закон нашей жизни… Есть вещи, которые посильны только старости, потому что в ней – мудрость многих поколений*») и многие другие[14].

* * *

Далее в данной публикации внимание будет уделено некоторым актуальным темам современной юридической педагогики в классическом университете на основе сведений о деятельности юридического факультета Воронежского государственного университета на протяжении последних лет[15].

1. Одна из новых проблем для юридической педагогики вырисовывается в связи с растущей информатизацией учебного процесса и внедрением дистанционного способа получения образования, характеризующегося применением технологий, обеспечивающих связь обучающихся и преподавателей на расстоянии. Плюсы и минусы дистанционного обучения стали уже общеизвестными, поэтому их перечисление не приводится.

Ю. Н. Старилов

Внимание заслуживает педагогическая практика, накопленная на юридическом факультете ВГУ, в условиях дистанционной формы обучения в период пандемии и позднее. В частности, 23 марта 2020 г. ученый совет юридического факультета принял решение по вопросу «Об организации деятельности юридического факультета ВГУ по реализации основных образовательных программ при переходе на электронное обучение и дистанционные образовательные технологии в условиях предупреждения распространения коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации». Преподаватели юридического факультета оперативно разработали, зарегистрировали и выставили на платформе «Электронный университет» (edu.vsu.ru) электронные курсы по дисциплинам текущего семестра. Электронные курсы должны были как минимум содержать методические рекомендации по реализации курса и фонды оценочных средств для текущей и промежуточной аттестаций. Довольно быстро основной формой работы со студентами стали в то время видеоконференции: в таком формате проводились не только занятия, но и студенческая научная сессия, встречи с абитуриентами и даже концерт юридического факультета в рамках фестиваля «Первокурсник – 2020».

В условиях цифровизации образовательного процесса доведение учебно-воспитательной информации до студентов, а также обратная связь с ними успешно обеспечиваются посредством сайтов вуза и факультета, страниц кафедр

[13] См.: *Долматов А. В., Долматова Л. А.* Юридическая педагогика. С.10.

[14] *Сухомлинский В. А.* Как воспитать настоящего человека : (Этика коммунистического воспитания). Педагогическое наследие. С. 31, 52, 61.

[15] *Старилов Юрий Николаевич* – декан юридического факультета ВГУ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, председатель исполкома ВРО «Ассоциация юристов России». Эмпирическая основа публикации составлена по материалам сайта юридического факультета ВГУ (URL: http://www.law.vsu.ru).

факультета в социальных сетях, каналов на видеохостингах, различных мессенджеров. Работа над сайтом юридического факультета ВГУ была начата 15 января 2012 г. В настоящее время здесь размещена обширная информация о его деятельности.

2. Ещё один принципиально не новый, но содержательно обновленный вызов для юридической педагогики – это включение в область её изучения проблем преподавания юридических дисциплин на других факультетах по другим направлениям подготовки. Преподаватели-юристы активно участвуют в формировании правосознания посредством правового обучения и просвещения студентов, которые будут работать по самым разным профессиям, а не только в сфере юриспруденции.

В Воронежском государственном университете в учебные планы неюридических факультетов включены дисциплины, формирующие универсальные компетенции по разным направлениям и специальностям подготовки:

1) «Основы права и противодействие противоправному поведению», в которой обобщенно представлены основные знания из области общей теории государства и права и отраслевых правовых наук, в том числе антикоррупционного законодательства и законодательства о противодействии экстремизму и терроризму;

2) «Правовые и организационные основы противодействия противоправному поведению», в которой обобщенно представлены знания из области антикоррупционного законодательства и законодательства о противодействии экстремизму и терроризму.

Кроме того, в учебные планы по многим направлениям подготовки бакалавров и специалистов в требуемом объеме включены дисциплины, содержащие знания из специальных отраслевых юридических наук. Так, на историческом факультете ВГУ в учебном плане по направлению подготовки бакалавров «Политология» (профиль «Публичное управление и политический менеджмент») предусмотрены дисциплины «Конституционное право», «Избирательное право», формирующие общекультурные компетенции; на факультете прикладной математики, информатики и механики ВГУ в учебном плане по направлению подготовки бакалавров «Прикладная информатика» (профиль «Прикладная информатика в информационном обществе») предусмотрена дисциплина «Конституционное право», формирующая одну из профессиональных компетенций.

Обобщенно, основная сложность преподавания для студентов – не юристов заключается здесь в том, что эти студенты воспринимают правовые дисциплины зачастую как второстепенные, ведь они учатся по другим направлениям подготовки или специальностям, при том, что правовая грамотность у них минимальна. В такой ситуации преподаватель юридической дисциплины в условиях ограниченности количества часов аудиторных занятий подспудно является ещё и популяризатором юридической науки, просветителем, призванным заинтересовать студентов, раскрыть для них мир права, значение правового регулирования в жизни общества, в особенности применительно к будущей профессиональной деятельности обучающихся. По опыту преподавания на неюридических факультетах отмечу, что студенты этих факультетов с особым интересом относятся к правовым знаниям, которые носят прикладной характер применительно к их будущей профессии.

3. Юридическое образование согласно федеральному государственному образовательному стандарту включает в себя не только юридические знания, но и знания из других социально-гуманитарных наук. Здесь проблемы юридической педагогики находятся уже в фокусе внимания не столько профессорско-преподавательского корпуса юристов, сколько представителей иных факультетов и кафедр. В частности, при преподавании иностранного языка используются юридические темы.

Отдельно надо сказать о тех дисциплинах, в содержании которых юридический компонент имеется наряду с иными: философскими, культурологическими, социологическими, историческими, политологическими. Такова новая дисциплина «Основы российской государственности», включенная в учебные планы всех факультетов Воронежского государственного университета с 1 сентября 2023 г. О введении данного курса Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин объявил в декабре 2022 г. на заседании Государственного Совета Российской Федерации, посвящённом вопросам реализации молодёжной политики в современных условиях, а соответствующее поручение было подписано в январе 2023 г. Президент, в частности, сказал: «Наша задача – дать молодым людям России прочную опору в виде досто-

верных знаний и с этой целью в том числе разработать и внедрить в учебные процессы отдельный академический курс, посвящённый истории и основам российской государственности». Разработчики данного курса заложили в его основу так называемый «пентабазис», состоящий из пяти частей-смыслов: человек, семья, общество, государство, страна. Исходя из этого, авторы проекта нового курса включили в него следующие разделы: «Что такое Россия»; «Российское государство-цивилизация»; «Российское мировоззрение и ценности российской цивилизации»; «Политическое устройство России»; «Вызовы будущего и развитие страны»[16].

4. Образовательные практики при обучении студентов по юридическим направлениям и специальностям подготовки должны соответствовать документам стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Важнейшим документом такого рода является Указ Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». Здесь к традиционным ценностям относятся жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России.

В 2023 г. на юридическом факультете ВГУ состоялся цикл мероприятий духовно-нравственной направленности: открытая лекция доктора филологических наук, доцента факультета журналистики ВГУ, члена Союза российских писателей Владимира Васильевича Колобова «Воронеж!.. Родина. Любовь!», приуроченная к 95-летию поэта Анатолия Владимировича Жигулина (21 февраля); творческая встреча с Александром Евгеньевичем Масловым, подполковником ФСБ в отставке, кандидатом юридических наук, доцентом кафедры уголовного права ВГУ на тему «Патриотическое воспитание молодёжи» (27 апреля); творческая встреча с Юрием Михайловичем Анохиным, Героем России, кавалером трех орденов Мужества, полковником спецназа МВД России, выпускником юридического факультета ВГУ (17 марта) и др.

5. Важное педагогическое значение имеют мероприятия, посвященные истории альма-матер. На юридическом факультете ВГУ в этом направлении ведется большая работа.

С подачи декана юридического факультета ВГУ, профессора Юрия Николаевича Старилова открыта картинная галерея деканов и профессоров юрфака (в 2016 г.)[17].

На протяжении ряда лет по инициативе Ю. Н. Старилова издаются брошюры из серии «Библиотека студента-первокурсника юридического факультета ВГУ»[18]. В связи с этим вспоминаются слова В. А. Сухомлинского, обращенные к молодому поколению: «*Незаменимым источником знаний и неисчерпаемым источником твоего духовного богатства является книга. Создавай свою библиотечку. Умей не только читать, но и перечитывать. Чтение – это труд, творчество, самовоспитание твоих духовных сил, волн*»[19].

Становится доброй традицией лекция Юрия Николаевича на тему «Вклад первого декана юридического факультета ВГУ профессора Льва Адамировича Шалланда в теорию конституционного контроля (конституционной юстиции)»[20]. В 2022 г. она была прочитана дважды: ко дню рождения юридического факультета и ко дню

[16] См. подробнее: *Пляйс Я., Эскиндаров М.* Как преподавать в вузе «Основы российской государственности» // Рос. газета. 2023. 2 мая ; В России началась подготовка специалистов для преподавания основ российской государственности. URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/obrazovanie/66775 (дата обращения: 07.06.2023).

[17] См. об этом: *Старилов Ю. Н.* Отчет декана о работе юридического факультета ВГУ в 2015/2016 учебном году. Воронеж, 2016. С. 8 ; *Его же.* Отчет декана о работе юридического факультета ВГУ в 2016/2017 учебном году. Воронеж, 2017. С. 10 ; *Его же.* Отчет декана о работе юридического факультета ВГУ в 2017/2018 учебном году. Воронеж, 2018. С. 35.

[18] См.: *Шершеневич Г. Ф.* О чувстве законности : публичная лекция, читанная 10 марта 1897 г. / ввод. зам. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2018. 36 с. ; Реформа на века : к 155-летию Судебной реформы 1864 года в России / сост.: Д. В. Зотов, Ю. Н. Старилов, Г. В. Стародубова, А. Ю. Астафьев. Воронеж, 2019. 42 с.

[19] *Сухомлинский В. А.* Как воспитать настоящего человека (Этика коммунистического воспитания). Педагогическое наследие. С. 118.

[20] Лекция на основе опубликованной в 1905 г. статьи профессора Л. А. Шалланда «Верховный Суд и конституционные гарантии» (*прим. авт.)*

воссоздания юридического факультета в ВГУ в 1958 г., а также включена в план мероприятий, посвященных празднованию 105-летия юридического факультета ВГУ в 2023 г.

Сегодня Воронежский государственный университет – это крупнейший центр подготовки юристов в Российской Федерации. История ВГУ и его юридического факультета богата запоминающимися датами и событиями, славным профессорско-преподавательским составом и замечательными студентами. Чтобы не прерывалась связь поколений, чтобы студенты осознавали – новейшая история факультета пишется ежедневно в том числе и каждым из них, им важно рассказывать о прошлом их альма-матер. Моим вкладом в изучение и популяризацию истории Воронежского государственного университета и его юридического факультета являются более двадцати публикаций, в том числе две книги: «Юридический факультет Воронежского государственного университета: в начале пути. 1918» (Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2017. 136 с.) и «Перешагнув рубеж столетья…» (Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2022. 242 с.), приуроченные к 100-летнему и 105-летнему юбилеям университета и факультета соответственно.

6. Помимо предусмотренных учебным планом форматов обучения, таких как аудиторные учебные занятия (лекции и практические занятия), подготовка курсовых и выпускных квалификационных работ, существуют иные: юридическая клиника, студенческое научное общество, конкурсы, заседания научных студенческих кружков, игровые учебные процессы, студенческие научные и дискуссионные клубы, студенческие дебаты и т. д.

Относительно новый формат научной, практической и образовательной деятельности на юридическом факультете ВГУ представляют собой Центр избирательного права и процесса, Научно-образовательный центр юридической антропологии и конфликтологии, Центр правовых инноваций и примирительных процедур ВГУ.

На заседании ученого совета юридического факультета ВГУ, состоявшемся 26 мая 2023 г., была одобрена инициатива кафедры конституционного и муниципального права по присвоению имени профессора Виктора Степановича Основина участковой избирательной комиссии № 1408, работающей во время проведения выборов в здании юридического факультета Воронежского государственного университета.

7. Большое педагогическое значение имеют ежегодные встречи декана юридического факультета Ю. Н. Старилова со студентами. Целью таких встреч является возможность непосредственного общения обучающихся с представителями деканата, а также вручение грамот и благодарностей за достижения в научной, учебной и иных сферах.

В жизни каждого студента есть два собрания, которые играют важную роль в деле приобщения к истории и традициям юридического факультета ВГУ и запоминаются навсегда. Первое собрание знаменует начало учебы: 1 сентября каждому первокурснику его студенческий билет передает лично декан юридического факультета. Второе собрание посвящено завершению учебы, каждому выпускнику Ю. Н. Старилов вручает диплом. Фотографии на память, незабываемые эмоции, волнение перед новым этапом в жизни…

После окончания университета многие выпускники проводят свои встречи в стенах корпуса юридического факультета, их с теплом встречает декан факультета, он рассказывает о том, как сейчас живет факультет, о планах и достижениях. На память об этих встречах их участникам традиционно вручают сувенирную продукцию с символикой факультета, книги о его истории. Юрфак гордится своими выпускниками и с глубочайшим уважением относится к ним, они – часть большой и дружной семьи профессионалов, воспитанных факультетом (в честь выдающихся выпускников в 2022 и 2023 гг. изданы «Календари выпускников»).

8. Педагогическую функцию выполняет символика юридического факультета ВГУ. *Девиз* «Обучение на юридическом факультете ВГУ – гарантия успеха в профессии юриста и признания экспертным сообществом!» был предложен деканом Ю. Н. Стариловым. Он ориентирует абитуриентов, студентов и выпускников на достижение самых высоких профессиональных вершин. *Знак* разработан в 1998 г., в качестве обязательных элементов были предложены открытая книга и фигура богини Фемиды, олицетворяющей в древнегреческой мифологии правосудие. Знак изображен на штампе и бланке юридического факультета ВГУ, а также размещен на фасаде корпуса.

К 100-летию юридического факультета ВГУ в 2018 г. был снят *кинофильм*, посвященный истории и современности факультета.

9. Неоспоримое педагогическое значение имеют практики – учебная и производственная. Практико-ориентированная направленность отечественного юридического образования как тенденция возникла в середине XIX в. В 1855 г. видный цивилист, профессор Дмитрий Иванович Мейер[21] опубликовал монографию «О значении практики в системе современного юридического образования», в которой он выразил свою педагогическую позицию: «*Смело можно сказать, что при устранении практической стороны в образовании юридическом самая обширная и стройная чисто теоретическая система обращается в великолепную фантасмагорию, которая именно тем опаснее для дела цивилизации, чем величавее размеры системы, ибо, с одной стороны, кажется, что все сделано, чтобы просветить будущего юриста и создать из него надежное орудие правосудия, деятельного вещателя непреложных юридических истин; с другой стороны, усматривается, что все умственные и нравственные сокровища, которыми щедрой рукой наделила его наука, напутствуя на практическое поприще, на первых же порах рассыпаются, и новобранец-практик остается разве при нескольких громких фразах, при довольно высоком мнении о себе и довольно низком – о других, и вынужден за самым скудным руководством и поучением обращаться к пошлой рутине и скрепя сердце принимать от нее милостыню*». Кстати говоря, именно в педагогическом труде, посвященном практике в юридическом образовании, Д. И. Мейер впервые в отечественном правоведении употребил термин «юридическая клиника»: «*Это присутствие при юридических консультациях и посредническом разбирательстве и в некоторой мере участие в них*»[22].

Вот что об этом написано в Биографическом словаре профессоров и преподавателей Императорского Казанского университета (с. 47): «*Убежденный в необходимости облегчить студентам резкий переход от университетской науки к жизни, Мейер устраивает юридическую "клинику", где, подобно римскому юристу, в присутствии учеников дает консультации всем желающим*».

В настоящее время наряду с практиками большое внимание уделяется работе по профессиональной ориентации студентов, проводятся встречи с работодателями. Большой потенциал есть у такой формы, как экскурсия, когда студенты под руководством преподавателя непосредственно посещают суды, иные органы публичной власти. Например, 8 октября 2022 г. по приглашению Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда студенты 4-го курса юридического факультета в сопровождении заместителя декана Ю. Б. Носовой посетили ознакомительную экскурсию, приуроченную к X Всероссийскому съезду судей. Примечателен также формат практико-ориентированного обучения на юридическом факультете ВГУ, когда подготовка студентов проходит в составе следственной и прокурорской групп целевой подготовки, а также группы целевой подготовки для работы в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Отрадно, когда по итогам практико-ориентированных форм обучения студенты получают приглашения о трудоустройстве, а факультет – благодарности от работодателей за подготовку выпускников.

Юридическая педагогика – научное направление, сложившееся на стыке педагогики и юриспруденции, объединяющее в самом широком понимании знания о закономерностях передачи юридических знаний в процессе обучения и воспитания, в том числе знаний об учебно-воспитательном процессе в юридическом вузе или на юридическом факультете.

Повышение качества юридического образования во многом зависит от личности преподавателя, от того, насколько он способен наставлять в правильном направлении профессиональное развитие будущего выпускника и управлять этим процессом. Каждая эпоха ставит перед юридической педагогикой новые задачи. Каждое поколение представителей профессорско-преподавательского состава, опираясь на опыт своих предшественников, привно-

[21] *Мейер Дмитрий Иванович* (1819, Санкт-Петербург – 1856, Санкт-Петербург) – доктор права (1848), педагог. Окончил Петербургский Главный педагогический институт по разряду юридических наук (1841).

С 1845 по 1855 г. преподавал в Императорском Казанском университете. В декабре 1855 г. стал профессором Императорского Санкт-Петербургского университета по кафедрам гражданского права и истории русского права, но вскоре, в январе 1856 г., умер. См. подробнее: Биографический словарь профессоров и преподавателей Императорского Казанского университета : за сто лет (1804–1904) : в 2 ч. / под ред. Н. П. Загоскина. 1904. Ч. 1. С. 44–49. URL: https://viewer.rsl.ru/ru/rsl01003976175?page=23 (дата обращения: 14.06.2023).

[22] См.: *Мейер Д. И.* О значении практики в системе современного юридического образования. Казань, 1856. 50 с. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003572771 (дата обращения: 12.06.2023).

сит в юридическую педагогику новые идеи и разработки, получает новые результаты в своей работе.

Замечательно, что подавляющее большинство педагогов, работающих на юридическом факультете ВГУ, – это выпускники факультета.

Важно, чтобы новые поколения студентов и преподавателей знали о педагогах, которые заложили и развивали традицию юридического образования в Воронежском государственном университете, помнили и чтили их память. На юридическом факультете ВГУ много делается для увековечения памяти учителей: ежегодно проводятся научно-практические конференции, посвященные жизни и творчеству педагогов, издаются публикации об их жизни и творчестве.

Декану юридического факультета ВГУ, профессору Юрию Николаевичу Старилову принадлежат такие проникновенные слова: «*Каждому благодарному ученику всегда хочется сказать о своем учителе как-то особенно: самые главные слова, сердечные и искренние. К большому счастью, ученые юридического факультета очень уважительно относятся как к истории родного факультета, так и к его представителям, к известным ученым, которые внесли огромный вклад в развитие юридического факультета Воронежского государственного университета*»[23].

Библиографический список

Бельский К. С., Зайцева Л. А. Педагогический процесс в юридическом вузе (цикл материалов по вузовской педагогике) // Юридическое образование и наука. 2009. № 1. С.27-37.

Бельский К. С., Зайцева Л. А. Педагогический процесс в системе образовательных отношений // Юридическое образование и наука. 2009. № 2. С. 25–35.

Долматов А. В., Долматова Л. А. Юридическая педагогика : учеб. пособие. СПб. : СЮА, 2019. 236 с.

Левитан К. М. Юридическая педагогика : учебник. М. : Норма, 2008. 432 с.

Мейер Д. И. О значении практики в системе современного юридического образования. Казань : Тип. Университета, 1856. 50 с.

Пляйс Я., Эскиндаров М. Как преподавать в вузе «Основы российской государственности» // Рос. газета. 2023. 2 мая.

Реформа на века : к 155-летию Судебной реформы 1864 года в России / сост.: Д. В. Зотов, Ю. Н. Старилов, Г. В. Стародубова, А. Ю. Астафьев. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2019. 42 с.

Старилов Ю. Н. Отчет декана о работе юридического факультета ВГУ в 2015/2016 учебном году. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016. 97 с.

Старилов Ю. Н. Отчет декана о работе юридического факультета ВГУ в 2016/2017 учебном году. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2017. 125 с.

Старилов Ю. Н. Отчет декана о работе юридического факультета ВГУ в 2017/2018 учебном году. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2018. 139 с.

Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения… : сб. избр. науч. тр. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. 636 с.

Сухомлинский В. А. Как воспитать настоящего человека : (Этика коммунистического воспитания). Педагогическое наследие / сост. О. В. Сухомлинская. М. : Педагогика, 1990. 288 с.

Ушинский К. Д. Избранные педагогические сочинения : в 2 т. Т. 2 / с ввод. ст. и примеч. В. Я. Струминского. М. : Государственное учеб.-пед. изд-во Наркомпроса РСФСР, 1939. 470 с.

Ушинский К. Д. Собрание сочинений : в 11 т. М. : Изд-во Академии пед. наук РСФСР, 1949. Т. 6. 447 с.

Шершеневич Г. Ф. О чувстве законности : публичная лекция, читанная 10 марта 1897 г. / ввод. замеч. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2018. 36 с.

References

Belsky K. S., Zaitseva L. A. Pedagogical process in a law school (a cycle of materials on university pedagogy) // Legal education and science. 2009. No. 1. P. 27–37.

Belsky K. S., Zaitseva L. A. Pedagogical process in the system of educational relations // Legal education and science. 2009. No. 2. P. 25–35.

Dolmatov A. V., Dolmatova L. A. Legal Pedagogy. Textbook. St. Petersburg : SUA, 2019. 236 p.

Levitan K. M. Legal pedagogy: textbook. Moscow : Norma, 2008. 432 p.

Meyer D. I. On the importance of practice in the system of modern legal education. Kazan : University Printing Office, 1856. 50 p.

Plyays Ya., Eskindarov M. How to teach at the university "Fundamentals of Russian statehood" // Rossiyskaya Gazeta. 2023. May 2.

Reform for the ages: to the 155th anniversary of the Judicial Reform of 1864 in Russia / comp.: D. V. Zotov, Yu. N. Starilov, G. V. Starodubova, A. Yu. Astafiev. Voronezh : VSU Publishing House, 2019. 42 p.

Starilov Yu. N. Dean's report on the work of the Faculty of Law of VSU in the 2015/2016 academic year. Voronezh : VSU Publishing House, 2016. 97 p.

[23] *Старилов Ю. Н.* Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения… : сб. избр. науч. тр. Воронеж, 2010. С. 30.

Starilov Yu. N. Dean's report on the work of the Faculty of Law of VSU in the 2016/2017 academic year. Voronezh : VSU Publishing House, 2017. 125 p.

Starilov Yu. N. Dean's report on the work of the Faculty of Law of VSU in the 2017/2018 academic year. Voronezh : VSU Publishing House, 2018. 139 p.

Starilov Yu. N. From publications of recent years: memories, ideas, opinions, doubts... : a collection of selected scientific papers. Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 2010. 636 p.

Sukhomlinsky V. A. How to raise a real person : (Ethics of communist education). Pedagogical heritage / comp. O. V. Sukhomlinskaya. Moscow : Pedagogy, 1990. 288 p.

Ushinsky K. D. Selected pedagogical works / with an introductory article and notes by V. Ya. Struminsky. T. 2. Moscow : State Educational and Pedagogical Publishing House of the People's Commissariat of Education of the RSFSR, 1939. 470 p.

Ushinsky K. D. Collected works. Moscow : Publishing House of the Academy of Pedagogical Sciences of the RSFSR, 1949. T. 6. 447 p.

Shershenevich G. F. On the sense of legality : a public lecture given on March 10, 1897 / introductory remarks by Yu. N. Starilova. Voronezh : VSU Publishing House, 2018. 36 p.

Воронежский государственный университет
Сазонникова Е. В., доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права
E-mail: sazon75@mail.ru

Поступила в редакцию: 10.04.2023

Для цитирования:
Сазонникова Е. В. О юридической педагогике в высшей школе: вопросы теории и практики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 7–16. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/7-16.

Voronezh State University
Sazonnikova E. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Constitutional and Municipal Law Department
E-mail: sazon75@mail.ru

Received: 10.04.2023

For citation:
Sazonnikova E. V. Abozut legal pedagogy in higher education: questions of theory and practice // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 7–16. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/7-16.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА МОДЕРНИЗАЦИЮ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЕ

УДК 34-342
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/17-28

ПРИНЦИП НАЦИОНАЛЬНОГО СУВЕРЕНИТЕТА В КОНСТИТУЦИОННОЙ ИСТОРИИ ИСПАНИИ

Т. А. Алексеева
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

THE PRINCIPLE OF NATIONAL SOVEREIGNTY IN THE CONSTITUTIONAL HISTORY OF SPAIN

T. A. Alexeeva
National Research University "Higher School of Economics"

Аннотация: раскрываются роль принципа национального суверенитета в конституционной истории Испании, характерные черты его законодательного оформления, понимания его субъекта. Выявлено значение национального суверенитета как «учредительного» принципа в XIX в. и как «первоначального» принципа в XX в. Определено его соотношение с принципами народного суверенитета и государственного суверенитета как основами испанских основных законов.
Ключевые слова: испанское государство, конституция, конституционные основы, народ, нация, основной закон, принципы, суверенитет.

Abstract: the paper is devoted to the role of the principle of national sovereignty in the constitutional history of Spain, to the characteristic features of its legislative regulation, to the concept of nation. The significance of national sovereignty as a "constituent" principle in the 19th century and as an "original" principle in the 20th century is demonstrated. Special attention is paid to its relationship with the principles of people's sovereignty and state sovereignty in the Spanish constitutional history.
Key words: Spanish state, constitution, constitutional principles, people, nation, fundamental law, principles, sovereignty.

Принцип национального суверенитета занял центральное место в системе идейных основ многих конституций в XIX–XXI вв. Изучение его содержания и характерных черт законодательного закрепления на уникальном материале Испании позволяет выявить важные вехи в формировании и место в системе базовых принципов конституционализма, понять значение и роль в эволюции государственно-правовых институтов. Важной предпосылкой полезности исследования применения принципа национального суверенитета в одной из стран романо-германской правовой семьи явилось отсутствие в конституционной истории Испании единственного и «стабильного» юридического понятия суверенитета, а также динамика его содержания[1].

Национальный суверенитет в испанской конституционной монархии XIX в.

В XIX в. Испания стала конституционной монархией, что было зафиксировано конституциями 1808, 1812, 1837, 1845, 1856, 1869, 1876 гг. и Королевским статутом 1834 г.[2] Возвращение к

© Алексеева Т. А., 2023

[1] См.: *Pérez Serrano N.* El concepto clásico de Soberanía y su revisión actual // Revista de ciencias jurídicas y sociales. 1933. Vol. 16, no. 63. P. 289–327 ; *Moreno García S.* La concepción y el concepto de soberanía. Particular referencia al Artículo 1.2 de la Constitución Española de 1978 (Tesis doctoral). P. 13 ; *Turégano I.* Soberanía // Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. 2013. No. 4. P. 154 et al.

[2] Тексты исторических испанских конституций,

неограниченной власти монарха в 1814–1820 гг. и 1823–1833 гг., а также в период Первой Испанской республики (1873–1874) лишь на некоторое время прервало укрепление данной формы правления. Началом преобразований и основой конституционного строя явился принцип суверенитета, ставший предметом дискуссий при разработке проектов указанных выше основных законов. В центре всех обсуждений стоял вопрос о субъекте, обладающем правом принять и изменить конституцию. Решая его, учредители и государственные деятели должны были сделать выбор между королем и нацией в лице кортесов или нацией, представленной кортесами и королем. Соответственно, суверенитет в данном понимании предстал в конституционных текстах в трех разновидностях: королевский, национальный и совместный.

Острота значимости учредительной власти для страны была задана национально-освободительной войной (1808–1814), которую народ, оставленный «любимым» монархом Фернандо VII, вел против наполеоновской Франции, отвергнув короля Жозефа (Хосе) Бонапарта, «дарованного» стране императором французов, и объявленной им хронологически первой в Испании Конституции 1808 г. Реально продемонстрированный народом суверенитет стал основой признания созванными генеральными и чрезвычайными кортесами национального суверенитета как идейного фундамента учреждаемого строя, сохранившего значение «реквизита» испанского конституционализма в течение двух столетий[3].

Впервые принцип был объявлен декретом этих кортесов 24 сентября 1810 г., в первый день их заседаний. Декларация («…и пусть национальный суверенитет принадлежит кортесам») стала базой их учредительной деятельности и одновременно обоснованием их верховенства в осуществлении публичной власти в Испании до принятия конституции. Учредительные кортесы в своем первом декрете показали, что претендуют исключительно на временную реализацию суверенитета, принадлежащего нации (а не на признание его носителем), в силу представительного характера их состава. Отмеченный Х. Касановой «плюрализм» суверенитетов в 1808 г., субъектами которого, по мнению исследователя, являлись народ, король Жозеф Бонапарт и генеральные и чрезвычайные кортесы, следует охарактеризовать не только как фактически сложившийся, но и как срочный[4].

Вопрос о суверенитете, как и в соседней Франции во время ее Великой революции, стал предметом острых дебатов при разработке первой национальной конституции в 1810–1812 гг. и проведении революционных государственно-правовых преобразований. Испанские учредители хорошо знали французский конституционный опыт и заимствовали из него «существенные атрибуты» подхода к суверенитету: признание его абстрактного, неперсонализированного характера и «рационализацию политической власти»[5].

Вместе с тем важное значение имело и учение испанского мыслителя и государственного деятеля Г.-М. Ховельяноса (1744–1811). Для него национальный суверенитет (*soberanía nacional*) (или «верховенство» – *supremacía*) – это «верховное, первоначальное и неотъемлемое» право нации на охрану и защиту конституции[6]. Он реализуется законодательной властью – кортесами как собранием представителей нации. Наряду с данным видом суверенитета Г.-М. Ховельянос также выделил политический суверенитет (*soberanía política*) (или суверенитет – *soberanía*) – «независимую и высшую власть по руководству общей деятельностью». Он осуществлялся исполнительной властью, вверенной королю, который «суверенно руководит» общими делами строго в соответствии с законами[7]. Г.-М. Ховельянос отметил определенное участие монарха в законотворчестве, но подчеркнул, что главную роль в нем все же играют кортесы.

Декрета от 24 сентября 1810 г., Королевского статута 1834 г., Органического закона государства 1967 г. по изд.: *Алексеева Т. А.* История испанских конституций : тексты и комментарии. М., 2021.

[3] Данный выразительный термин-характеристика использован в статье: *Masferrer A.* Soberanía nacional en las Cortes gaditanas : su debate y aprobación // Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años. En 2 t. T. 2 / Dir. J. A. Escudero. Madrid, 2011. P. 639.

[4] См.: *Casanova J. A.* La cuestión de la soberanía en la historia del constitucionalismo español // Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional. 1998. No. 1. P. 295.

[5] *Turégano I.* Soberanía // Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. 2013. No. 4. P. 156.

[6] См.: *Jovellanos G. M.* (*de*). Aclaraciones del Autor. Obras. En 8 t. T. 5. Madrid, 1845. P. 576–577.

[7] См.: Ibid. P. 576–578.

Национальный суверенитет по Конституции 1812 г.

Наиболее полно и в завершенном виде принцип национального суверенитета нашел свое закрепление в первом национальном основном законе – в Политической конституции Испанской монархии 1812 г. Несмотря на то что в генеральных и чрезвычайных кортесах имелись сторонники признания и королевского, и совместного суверенитета (короля и кортесов), при обсуждении конституционного проекта победу одержали сторонники национального суверенитета, убежденные в том, что «нация ни при каких обстоятельствах не может от него отказаться»[8].

Конституция 1812 г. декларировала: «Суверенитет по существу принадлежит нации» (ст. 3). Несмотря на сходство с формулировками Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (ст. 3) и Конституции 1791 г. (ст. 1 вводной части раздела третьего «О государственных властях»)[9], в данном положении понятие нации имело содержание, отличное от французского. Наличие «различных вариантов национальной идеи» в испанском обществе, отмеченное в исторической литературе[10], нашло отражение в дискуссиях на заседаниях учредительных кортесов. У депутатов не было единого представления о «нации». Для защитников королевских прерогатив нация – «союз короля и народа», для депутатов из колоний в Америке – объединение индивидов и народов провинций, для либералов из Испании – «существо чисто идеальное, фиктивное», «субъект ответственности за власть», «результат объединения индивидуальных воль, из которого возникла общая воля»[11]. Однако ни один из данных подходов к понятию нации, в том числе аналогичный тому, который разделяли многие депутаты учредительного собрания, принявшего первую конституцию Франции, не нашел конституционного оформления.

Генеральные и чрезвычайные кортесы определили испанскую нацию как «объединение испанцев обоих полушарий» (ст. 1), как «политическое общество», состоявшее из индивидов (ст. 13). Данное представление о нации в Конституции 1812 г. оказалось весьма близким понятию «народ», закрепленному во французской Конституции 1793 г. Неслучайно в труде, опубликованном на следующий год после принятия конституции, Ф. Мартинес Марина предложил дефиницию нации, основываясь на конституционной норме и определив ее как «объединение или коллективное образование всех членов государства»[12]. Для состояния в нации по Конституции 1812 г. требовалось соответствие условиям, исчерпывающим образом указанным в ст. 5. Счастье нации, понимаемое как благополучие индивидов, ее составляющих, объявлялось целью правительства и всякого политического общества (ст. 13). Нация обязывалась защищать «гражданскую свободу, собственность и другие законные права всех лиц, которые ее составляют», «мудрыми и справедливыми» законами (ст. 4).

Вместе с тем учредительные кортесы связывали понятие нации не только с населением страны, но и с определенной территорией, состоящей из исторических областей, перечисленных в Конституции 1812 г. (ст. 10). Стремление учредителей подчеркнуть свою приверженность традициям страны «интеллектуально подводило к Средневековью» (Ф. Гарсия де Кортасар), в котором они обнаруживали элементы современных им конституционных принципов и институтов[13]. Корни суверенитета нации, как утверждали члены конституционной комиссии, находились в средневековом прошлом, что и делало для них принцип национального суверенитета бесспорным[14].

Нация как республика, по Цицерону (*De re publica*. I. XXV. 39), предстала общностью, единство которой обеспечивалось католической апостольской римской религией, признанной рели-

[8] *Fernández García A.* La cuestión de la soberanía nacional // Cuadernos de Historia Contemporánea. 2002. Vol. 24. P. 48.

[9] Конституция 1791 г. // Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX в. М., 1957. С. 255.

[10] См., например: *Кирсанова Н. В.* Представление о нации и национальное сознание в Испании. XIX в. // Национальная идея в Западной Европе в Новое время : Очерки истории / отв. ред. В. С. Бондарчук. М., 2005. С. 303.

[11] *Varela Suanzes-Carpegna J.* Nación, representación y articulación territorial en las Cortes de Cádiz // Revista de historia Jerónimo Zurita. 2012. No. 87. P. 13–15.

[12] *Martínez Marina F.* Teoría de las Cortes o grandes juntas nacionales de los reinos León y Castilla. T. 1. Madrid, 1813. P. 241.

[13] *García de Cortázar F.* Presentación // Nación española: historia y presente // Papeles de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. 2001. No. 63. P. 9.

[14] См.: Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella. Cádiz, 1812. P. 7.

гией нации (ст. 12), и монархической формой правления (ст. 14). Во время дебатов депутат Льянерас предложил также указать на единство законов и наличие у нации «главы (*cabeza*), каковым является король»[15], а депутат Льямас отождествил нацию с Испанской монархией. При этом он использовал проработанное еще в Средневековье антропоморфическое представление о нации как о «моральном теле» (*cuerpo moral*) и о короле как его голове (*cabeza*)[16]. Но предложения Льянераса и Льямаса не были поддержаны большинством депутатов.

В то же время единство нации должно было гарантировать и введенное, как отметил Сантос М. Коронас, наряду с «юридической» концепцией, сложившейся во время правления испанских Бурбонов, его конституционное понятие[17]. Базируясь на представлении о нации как объединении исторически сложившихся регионов, сохранивших свои учреждения и правовые институты и в период абсолютизма, конституционное понятие служило формированию единого правового пространства в стране[18].

Испанские конституционалисты выделяют внешний и внутренний аспекты национального суверенитета, провозглашенного в 1812 г.[19] Внешний суверенитет отражен в провозглашении свободы и независимости испанской нации, которая «не является и не может быть предметом собственности какой-либо семьи или отдельного лица» (ст. 2). Внутренняя сторона суверенитета доктринально и легально была связана с учредительной функцией нации – с ее исключительным правом устанавливать основные законы, т. е. принимать конституцию (ст. 3), и вносить в них поправки. В Конституции 1812 г. весьма подробно была регламентирована процедура изменения и дополнения ее текста. Это являлось исключительным правом кортесов и депутатов, обладающих специальными полномочиями (ст. 382), а король обязывался опубликовать принятое решение.

При последовательном закреплении национального суверенитета кадисские учредители, следуя учению Г.-М. Ховельяноса, вручили «политический» суверенитет королю. Ему вверялась исполнительная власть, кроме того, «совместно» с кортесами он осуществлял законодательную власть. При этом однопалатные кортесы как «собрание депутатов, представляющих нацию» (ст. 27), обладали неоспоримым верховенством в системе высших органов государства. Конституционная комиссия заявила о том, что за нацией как за сувереном «сохраняется законодательная власть»[20]. Л. Санчес Ахеста охарактеризовал введенную систему как основанную на приоритете законодательного органа[21].

В отличие от Основного закона 1812 г., Конституция 1808 г. и Королевский статут 1834 г. (третий конституционный акт в истории Испании) были основаны на принципе королевского суверенитета. Испанские исследователи обнаруживают его истоки в доконституционной политико-правовой традиции страны[22]. Данный вид суверенитета не упоминался в текстах конституции и статута, он логично выводился из факта его октроирования Жозефом Бонапартом и королевой правительницей соответственно. Королевский суверенитет актов 1808 и 1834 гг. предопределил минимально ограниченную власть короля и передачу некоторых полномочий указанным в них органам.

Национальный суверенитет в конституциях 1837, 1856 и 1869 гг.

В 40-е гг. XIX в. Х. Ф. Пачеко предложил классификацию видов суверенитета, которая весьма полезна для анализа рассматриваемой проблематики. «Учредительный» суверенитет (*soberanía constituyente*), по мнению юриста, проявлялся в праве учредительной власти самостоятельно устанавливать основные законы, и в этом он частично подобен национальному су-

[15] Sesión del 25 de agosto de 1811 // Diario de sesiones de las Cortes Generales y extraordinarias. T. IX. Madrid, 1874. No. 327. P. 1690.

[16] См.: Ibid. P. 1687.

[17] См.: *Coronas S. M.* Nación histórica y nación constitucional en la España de Cádiz // 1812: fra Cadice e Palermo – entre Cádiz y Palermo: nazione, rivoluzione, costituzione – rappresentanza politica, libertà garantite, autonomie / a cura di A. Romano e F. Vergara Caffarelli. En 2 vol. Vol. 1. Palermo, 2012. P. 299.

[18] См.: Ibid. P. 310.

[19] См.: *Sánchez Ferriz R., Rollnert Liern G.* La forma de Gobierno en la Constitución de Cádiz // 1812: fra Cadice e Palermo – entre Cádiz y Palermo: nazione, rivoluzione rappresentanza politica, libertà garantite, autonomie. Vol. 2. Palermo, 2012. P. 713–714.

[20] Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella. P. 21.

[21] *Sánchez Agesta L.* Poder ejecutivo y división de poderes // Revista de derecho constitucional. 1981. Vol. 1, no. 3. P. 16–17.

[22] *Esteban J.* (*de*). Tratado de derecho constitucional. En 3 t. T. 1. Madrid, 2001. P. 164.

веренитету Г.-М. Ховельяноса. «Учрежденный» суверенитет (*soberanía constituida*) ассоциировался для Х. Ф. Пачеко с верховенством публичной власти и был неотъемлем от законотворчества. При этом закон, по мнению юриста, являлся «выражением» суверенитета, поэтому его субъектом признавался орган, принимающий законы[23]. Данный вид суверенитета существенно отличается от «политического» суверенитета по Г.-М. Ховельяносу. Кроме того, Х. Ф. Пачеко подчеркнул значение «первоначального» суверенитета (*soberanía originaria*), под которым понимал источник публичной власти, каковым в XIX в. бесспорно признавался Бог. Через несколько десятилетий три указанные вида суверенитета были отмечены и В. Сантамариа де Паредес[24].

Национальный суверенитет по Конституции 1812 г. согласно данной классификации, применяемой ретроспективно, являлся «учредительным». Таковым он предстал и в конституциях 1837 г. (преамбула), 1856 г. (ст. 1), 1869 г. (ст. 32). Его проповедниками стали либералы-прогрессисты, демократы, республиканцы. Примечательно, что Изабелла II отсутствовала в Испании при разработке проекта и при принятии Конституции в 1869 г., как Фернандо VII в 1812 г., а в 1837 и 1856 гг. королева не принимала участия в процессе разработки и обсуждения основных законов. В трех вышеуказанных конституциях принцип суверенитета, включая определение его субъекта, не получил развернутой характеристики. Очевидно, что для учредителей его провозглашение стало аксиомой, содержание которой уже не нуждалось в пояснениях. В то же время они явно стремились избежать острого обсуждения вопроса о понятии нации.

Национальный суверенитет подразумевался в преамбуле Конституции 1837 г., объявленной королевой-правительницей от имени малолетней дочери (королевы «по милости Бога и Конституции испанской монархии») «в соответствии с волей нации… на основе ее суверенитета». Его отсутствие в основном тексте Конституции 1837 г. объяснялось нежеланием превратить национальный суверенитет в принцип «постоянного действия», который подталкивает к конституционной нестабильности и поэтому должен быть актуальным только в моменты острой необходимости[25]. В тексте принятой, но непромульгированной Конституции 1856 г. содержалась норма о принадлежности суверенитета «по существу нации», признании за ним «исключительного права устанавливать свои основные законы», заимствованная из Конституции 1812 г. и дополненная положением: «Все государственные власти исходят от нации» (ст. 1).

После отъезда королевы Изабеллы II из Испании в результате Сентябрьской революции 1868 г. выбор вида «учредительного» суверенитета оказался тесно связанным с вопросом о форме правления. Сторонники монархии как неотъемлемой характеристики испанской нации стремились к признанию совместного суверенитета короля и кортесов. Приверженцы национального суверенитета требовали отстранения Бурбонов от власти, а республиканцы отождествляли нацию и народ, выступая за провозглашение народного суверенитета[26]. После дискуссии учредительные кортесы объявили в преамбуле Конституции 1869 г. о ее принятии именем нации. Они заявили о «примате» национального суверенитета[27] и частично воспроизвели (ст. 32) норму из Конституции 1856 г. (ст. 1) без указания на источник государственных властей. Конституанта сохранила монархию (ст. 33), но она уже не была связана с династией Бурбонов. Кроме того, особо подчеркивают исследователи, более демократичными стали основы организации системы органов власти и их отношений с гражданами[28].

В конституциях 1856 г. (ст. 87) и 1869 г. (ст. 110) регламентировано участие короля в процессе внесения изменений и дополнений в Основной закон, что не предусматривалось Конституцией 1812 г. Совместно с кортесами он наделялся правом выступить с инициативой внесения поправок в 1856 г. (ст. 87). Это могли сделать король или кортесы по Конституции 1869 г. (ст. 110). Однако, как в Конституции

[23] См.: Pacheco J. F. Lecciones de derecho político constitucional. Madrid, 1845. P. 58–59.

[24] См.: Santamaría de Paredes V. Curso de Derecho Político según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente. Madrid, 1890. P. 110–114.

[25] См.: *Fernández Segado F.* Las constituciones históricas españolas. Madrid, 1992. P. 200.

[26] См.: *Bolaños Mejías C.* Soberanía nacional y soberanía compartida en la estructura política de la Constitución española de 1869 // Boletín de la Facultad de Derecho. 1998. No. 13. P. 187.

[27] См.: *Sánchez Agesta L.* Historia del Constitucionalismo español (1808–1936). Madrid, 1964. P. 304–305.

[28] См.: *Calero A. M.* Monarquía y democracia en las Cortes de 1869. Discursos parlamentarios. Madrid, 1987. P. 22.

1812 г., в 1856 и 1869 гг. санкция короля в отношении изменений, принятых учредительными кортесами, не предусматривалась. Конституция 1837 г., подготовленная в условиях компромисса прогрессистов и умеренных, не содержала норм о порядке ее ревизии.

«Учрежденный» суверенитет, предопределенный национальным суверенитетом, характеризовался тем, что конституции 1837, 1856 и 1869 гг., как и Основной закон 1812 г. (ст. 15), закрепили осуществление законодательной власти кортесами «совместно с королем» (ст. 12 (1837 г.), ст. 15 (1856 г.)). Королевская санкция требовалась для промульгации и введения принятого закона в действие конституциями 1837 г. (ст. 39) и 1856 г. (ст. 40). В Конституции 1869 г. кортесы были указаны в качестве единственного субъекта законодательной власти, осуществляемой при некотором символическом участии короля (ст. 34). Исполнительная власть по всем конституциям вручалась королю и осуществлялась им при помощи министров.

Конституционное развитие Испании, основанное на национальном суверенитете, закрепленном тремя указанными выше конституциями, не было долгим. Оно продолжалось в XIX в. в общей сложности менее двух десятилетий и прерывалось принятием и введением в действие Конституции 1845 г. (действовала с перерывами до 1868 г.), а также установлением в 1873 г. Первой Испанской республики. Последняя была вновь заменена реставрацией конституционной монархии и восстановлением Бурбонов на троне, что получило оформление в Конституции 1876 г.

Фундаментом конституций 1845 и 1876 гг. стал принцип совместного суверенитета короля и кортесов. Проводниками данного вида «учредительного» суверенитета являлись умеренные либералы и альфонсинисты. Совместный суверенитет не был провозглашен в виде четкой формулировки, но явился предметом рассуждений политиков, дебатов в кортесах, проработки в испанской юридической науке[29]. Принцип нашел отражение в преамбулах этих актов, содержавших указание на «волю» королевы и кортесов в 1845 г. и на «союз и согласие» короля и кортесов в 1876 г. Выдающийся испанский специалист по конституционному праву Л. Санчес Ахеста усмотрел в этих формулировках «выражение гармонии» между «исторически учрежденными властями, возникшими до появления основных законов»[30]. Данные положения опирались на идею «исторической» (по Г.-М. Ховельяносу) или «внутренней» (по А. Кановасу) конституции, которая, по мнению, разделяемому учредительными кортесами, сформировалась в пиренейских королевствах до установления абсолютизма[31]. Ее базовыми элементами считались король и кортесы, и исторически принадлежавший им суверенитет позволял принять или измененить конституцию. Поэтому в конституциях 1845 и 1876 гг., как и в основных законах, базирующихся на королевском «учредительном» суверенитете, отсутствовали нормы, предусматривающие порядок внесения изменений в конституцию, что отличало их от актов, принципом которых был национальный суверенитет. Следствием совместного суверенитета стало усиление власти короля во взаимоотношениях с кортесами и переход от принципа разделения властей к принципу их «сотрудничества».

Национальный суверенитет и государственный суверенитет

В последней четверти XIX в. в Испании наметились изменения в отношении понимания принципа национального суверенитета и его значения, и это имело место как на доктринальном, так и на законодательном уровнях. Данная тенденция нашла выражение в трех следующих текстах.

В 80-е гг., во время действия Конституции 1876 г., В. Сантамария де Паредес уделил пристальное внимание проблематике суверенитета. Юрист исходил из «учредительного» суверенитета нации, который никем не может быть присвоен, и из признания, что от нее исходят все власти. При этом В. Сантамария де Паредес отождествлял нацию с государством, понимал национальное государство как форму культурно-исторической общности (*nacionalidad*)[32]. Поэтому он был убежден, что суверенитет государства

[29] См.: *Varela Suanzes-Carpegna J.* Política y Constitución en España (1808–1978). Madrid, 2007. P. 521 ; пример дискуссии: Sesión de 11 de marzo de 1876 // Diario de las sesiones Cortes· Congreso de los Diputados. Legislatura 1876–1877. No. 20. T. I. Madrid, 1877. P. 363.

[30] *Sánchez Agesta L.* Curso de derecho constitucional comparado. Madrid, 1974. P. 430.

[31] См.: *Sánchez Agesta L.* Historia del Constitucionalismo español. Madrid, 1964. P. 191.

[32] См.: *Santamaría de Paredes V.* Curso de Derecho Político según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente. Madrid, 1890. P. 109–110.

выражает дух всего общества в целом, независимо от имеющихся социальных различий[33]. Следует отметить, что аналогичные интеллектуальные усилия И. А. Исаев охарактеризовал как попытку «идейно соединить государство с обществом»[34]. «Учрежденный» суверенитет предполагал, по В. Сантамария де Паредес, осуществление власти от имени государства его органами. Эти мысли выдающегося испанского юриста обосновали будущее магистральное направление в эволюции принципа суверенитета в XX в.

Материалом для таких размышлений стал в том числе и конституционный опыт Испании, представленный прежде всего положениями конституционного проекта, внесенного в учредительные кортесы в 1873 г. Авторы документа предлагали объявить конституцию от имени нации, показав ее связь с основными законами XIX в. и принципом «учредительного» национального суверенитета. В основном тексте термин «нация» был использован в трех значениях: как «федеративное государство» (ст. 43), «испанское общество» (ст. 1, 40) и как синоним названия страны – Испании (ст. 39). Причем первое значение было особо важным для основного закона федеративной республики, каковой должна, по мнению авторов проекта, стать Испания. Поэтому трудно согласиться с утверждением Д. Трухильо о старании авторов избежать употребления термина «нация» как не соответствующего взглядам сторонников федеративной республики[35]. Вместе с тем они предложили впервые в истории Испании закрепить принцип народного суверенитета (ст. 42), которому предстояло занять место, прежде предназначенное для национального суверенитета, предвосхитив динамику принципа суверенитета во время Второй Испанской республики.

Задел для будущего использования национального суверенитета во франкистской Испании (1939–1975) был сделан в Предварительном конституционном проекте, разработанном во время директории М. Примо де Риверы в 1929 г. В нем определено соотношение понятий нации и государства: нация «конституировалась в политически единое государство» (ст. 1), а государство определялось как «постоянный представительный орган нации» (ст. 4). Государство осуществляло национальный суверенитет, что выводится при систематическом толковании положения об осуществлении суверенитета государством как органом нации (ст. 4). Принципом функционирования государства была объявлена «дифференциация и координация властей» (ст. 5) вместо традиционного принципа разделения властей.

Так была намечена тенденция к объявлению суверенитета государства новому пониманию национального суверенитета в XX в.

Суверенитет в Конституции Второй Испанской республики

В преамбуле Конституции 1931 г. Испания была указана источником публичной власти и заменила собой понятие «нация». Использованием названия страны для обозначения субъекта суверенитета и указанием на представляющие ее кортесы, которые приняли Основной закон, учредители продемонстрировали приверженность сложившейся конституционной традиции, хотя от терминов «национальный суверенитет» и «нация» они отказались, очевидно, в связи с остротой дискуссии о форме государственного устройства и звучавшими требованиями закрепить в Основном законе значение «региональных» наций[36]. Не приняв это, учредители определили депутатов кортесов «представителями нации» (ст. 53), а также объявили, что президент республики «олицетворяет нацию» (ст. 67). Как и в конституциях XIX в., базировавшихся на принципе национального суверенитета, право внесения изменений в конституцию признавалось за кортесами, депутаты которых наделялись учредительными полномочиями (ст. 125). Однако «Испания», заменившая понятие «нация», определялась как демократическая республика трудящихся всех классов, а республика – как интегральное государство, совместимое с автономией муниципий и регионов (ст. 1).

В доктрине того времени укоренилось представление о нации как политической общности людей, «проживающих на определенной территории и сотрудничающих между собой в соот-

[33] См.: Ibid. P. 358.

[34] *Исаев И. А.* Суверенитет и суверенность : пространство отчужденности и власти // Lex Russica. 2016. № 5 (114). С. 19.

[35] См.: *Trujillo G.* El federalismo español. Cuadernos para el dialogo. Madrid, 1967. P. 190.

[36] См.: *Pérez Serrano N.* La Constitución española, 9 diciembre 1931 : antecedentes, texto, comentarios. Madrid, 1932. P. 49.

ветствии с целями их союза, а также имеющих автономию в управлении своей жизнью и в обеспечении своей самобытности»[37]. Понятие «нация» в таком понимании синонимично понятию «народ», и принцип национального суверенитета был заменен народным, что соответствовало общественным настроениям того времени[38]. Народ был признан источником власти – учредитель декларировал: «Власть всех органов исходит от народа» (ч. 2 ст. 1). Конституция также закрепила народную законодательную инициативу и референдум, который мог быть не только общеиспанским, но и локальным (в таком случае он назывался плебисцитом), проводимым для принятия статута автономного региона (ст. 12, 66). На основе всеобщих выборов формировались муниципальные органы (ст. 9), коллегия выборщиков президента (ст. 68) и кортесы (конгресс депутатов) (ст. 51, 52). Однопалатные кортесы, президент и правительство как высшие органы государства осуществляли «суверенитет Испании», понимаемой в данном случае как «государство» (в данном значении термин употреблен в ч. 2 ст. 8). Примечательно, что это единственное употребление понятия «суверенитет» в конституционном тексте 1931 г. Так содержательно и терминологически испанский законодатель следовал намеченной тенденции к закреплению принципов государственного и народного суверенитетов, сохранив традиционное уважение к понятию «нация». Упоминание о ней в данном акте указывало на исток конституционного строя и публичной власти, который назывался в испанской доктрине XIX в. субъектом «первоначального» суверенитета.

Полновластие каудильо и национальный суверенитет

Харизматический суверенитет Ф. Франко, подобный королевскому суверенитету, в течение почти 30 лет не нуждался в юридическом оформлении[39]. Целесообразность его введения была осознана при разработке Органического закона государства 1967 г. вместе с созданием представления о наличии в Испании конституции. При этом впервые в истории испанского законодательства он был объявлен «единым и неделимым» и не допускались его «делегирование или уступка» (ст. 2.1). «Учредительный» суверенитет в тот момент явно принадлежал исключительно Ф. Франко, и акт был принят главой государства (так официально называлась его должность). Однако для его легитимации и во исполнении процедуры, предусмотренной в 1947 г. для принятия основных законов, в законодательном процессе участвовали еще два других субъекта. В преамбуле закона Ф. Франко сослался на решение кортесов о разработке акта и поддержавшее его «мнение испанского народа», выраженное на проведенном референдуме.

Национальный суверенитет как принцип закрепляемого строя был указан при определении статуса главы государства, который воплощал его (ст. 6), являлся «верховным представителем нации», осуществлял высшую политическую и административную власть.

Во франкистском лексиконе был весьма распространен термин «нация». Например, на ее «волю» ссылались, объявляя о восстановлении в Испании референдумов (1945) и монархии (1947). В Органическом законе государства 1967 г. использовано понятие «национальная общность», а испанское государство было объявлено ее «верховным институтом» (ст. 1.1). Оно осуществляло суверенитет посредством органов, входивших в его «институциональную систему» и действовавших на основе принципов единства власти и координации функций (ст. 1.2, 2.2). Данными положениями из полновластия верховного правителя выделялось представление об «учрежденном» суверенитете, к осуществлению которого по Органическому закону 1967 г. он лишь «допускал другие органы», сохраняя свое исключительное положение среди них. Поэтому данный «переход», как отмечают исследователи, имел символический характер вплоть до ноября 1975 г., когда после смерти каудильо суверенитет стал осуществляться посредством органов самого государства «без исключительного и верховного положения какого бы то ни было из них»[40].

[37] *Posada A.* Tratado de Derecho político. Madrid, 1935. P. 120.

[38] См.: *Pérez* Serrano N. La Constitución española, 9 diciembre 1931 : antecedentes, texto, comentarios. Madrid, 1932. P. 60.

[39] См.: *Linde Paniagua E., Herrero Lera M.* Titularidad y ejercicio de la soberanía en la elaboración y reforma de las Leyes Fundamentales // Revista de Administración Publica. 1978. No. 5. P. 53.

[40] *Linde Paniagua E., Herrero Lera M.* Titularidad y ejercicio de la soberanía en la elaboración y reforma de las Leyes Fundamentales. P. 53.

Национальный суверенитет и народный суверенитет по Конституции 1978 г.

Приверженность принципу национального суверенитета продемонстрирована в Конституции 1978 г. прежде всего при объявлении в преамбуле цели ее принятия, а также в норме, объявившей его обладателя (ст. 1.2). Последнее выражено в положении, полностью заимствованном из французской Конституции V Республики 1958 г.: «Национальный суверенитет принадлежит народу» (ст. 3)[41].

В Конституции 1978 г. отдается должное понятию «нация», которая признается «единственной учредительной властью»[42]. Объявлено, что Основной закон «основан на нерушимом единстве испанской нации, общем и нераздельном Отечестве всех испанцев» (ст. 2). Конституция «признает и гарантирует национальностям и регионам, которые входят в ее состав, право на автономию и солидарность между ними» (ст. 2)[43]. Данная формулировка выражала отпор регионалистам, считавшим национальности, представители которых проживают в Испании, нациями[44].

Учредители объявили народ носителем суверенитета, истоком которого является нация, и он реализовал его посредством утверждения конституции (ст. 1.2). Развивая тезис о принадлежности народу суверенитета, учредитель, как и в 1931 г., указал: от него «исходят все власти государства» (ст. 1.2).

Представление народа как субъекта, принявшего решение о судьбе конституции, подтверждает тезис об «учредительном» народном суверенитете и подводит нас к мысли о том, что в данном случае национальный суверенитет выступает в роли «первоначального» суверенитета, основы данного подхода к его оценке, как отмечено выше, были заложены в Конституции 1931 г. Конституция была одобрена двумя субъектами – реальными участниками процесса по принятию конституции: кортесами и народом («кортесы одобрили, и испанский народ утвердил»). Логично, что в процедуре изменения конституции предусмотрено участие генеральных кортесов, а при определенном условии – и народа, выражающего свое отношение к одобренному ими законопроекту на референдуме (ст. 167). Полный пересмотр конституции или изменение ее структурных элементов, содержащих фундаментальные положения конституционного строя, осуществляется в особом порядке и требует проведения референдума (ст. 168).

В конституции определены основы статуса короля, генеральных кортесов и правительства, которые осуществляли «учрежденный» суверенитет. Король объявлен «символом единства и постоянства» государства и его главой (ст. 56.1). Однако в конгрессе депутатов также звучала мысль о том, что король «не просто глава государства, он, прежде всего, представитель нации». В защиту данного тезиса его сторонники в качестве аргументов приводили ссылки на соответствующие статьи Конституции 1931 г.[45] В Сенате Хулиан Мариас предложил следующую формулировку: «Глава государства, символ единства и постоянства нации». А С. Ольеро представил три дополнения, поясняющих значение короля: «символ и верховный представитель испанской нации», «персонифицирует испанскую нацию», «представляет испанскую нацию»[46]. Данные предложения не были приняты большинством депутатов, что следовало из отношения к понятию нации и национального суверенитета.

Закрепление принципа суверенитета в основных законах, как справедливо отметил Х. Варела Суансес-Карпенья, имело «решительные последствия» в виде оформления основ испанской государственности и построения системы высших государственных органов[47]. В XIX в. национальный суверенитет ассоциировался с правом принимать конституцию и вносить в нее изменения и поэтому классифицировался испанскими юристами как «учредительный». Нетождественное отношение к его обладателю различных политических сил привело к тому,

[41] Конституция Французской республики (4 октября 1958 г.) // Конституции буржуазных государств / сост. В. В. Маклаков. М., 1982. С. 90.

[42] *Peces-Barba G.* La idea de Nación en la Constitución española // España: Nación y Constitución y otros estudios sobre Extremadura / coord. por Félix Iñesta Mena, Francisco J. Mateos Ascacíbar. Llerena, 2012. P. 46.

[43] Кортесы официально истолковали указанное положение, подчеркнув, что центральная власть сохраняет верховенство в отношении автономных образований, а также в отношении местных властей. URL: http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=2&tipo=2

[44] См.: *Esteban J. (de)* Tratado de derecho constitucional. En 3 t. T. 1. P. 166.

[45] См.: *Rollnert Liern G.* La Jefatura del Estado: Símbolo e integración política en la Constitución vigente. Valencia, 2002. P. 97–98.

[46] Ibid. P. 98–99.

[47] *Varela Suanzes-Carpegna J.* Política y Constitución en España. P. 20.

что национальный суверенитет был одним из трех его разновидностей наряду с королевским и совместным. Каждый из них предопределил отношение к основам организации высших органов государства. За признанием национального суверенитета следовало утверждение разделения властей с лидирующей ролью кортесов в осуществлении государственной власти.

В XX в. закрепление принципа национального суверенитета означало указание на идейный источник, предопределяющий и обосновывающий учреждаемый государственный строй, и он выполнил роль «первоначального» суверенитета. «Учредительным» суверенитетом обладал народ (конституции 1931 и 1978 г.) и Ф. Франко, а «учрежденным» – государство, точнее его органы. Таковыми являлись республиканские кортесы, президент и правительство, во время правления Ф. Франко – глава государства, по Конституции 1978 г. – кортесы, правительство и король в соответствии с компетенцией, указанной в конституции.

Библиографический список

Исаев И. А. Суверенитет и суверенность : пространство отчужденности и власти // Lex Russica. 2016. № 5 (114). С. 5–32.

Кирсанова Н. В. Представление о нации и национальное сознание в Испании. XIX в. // Национальная идея в Западной Европе в Новое время: Очерки истории / отв. ред. В. С. Бондарчук. М., 2005. С. 287–313.

Тихомиров Ю.А. Правовой суверенитет: сферы и гарантии // Журнал российского права. 2013. № 3. С. 5–20.

Bolaños Mejías C. Soberanía nacional y soberanía compartida en la estructura política de la Constitución española de 1869 // Boletín de la Facultad de Derecho. 1998. № 13. P. 183–199.

Calero A. M. Monarquía y democracia en las Cortes de 1869. Discursos parlamentarios. Madrid, 1987. 232 p.

Coronas S. M. Nación histórica y nación constitucional en la España de Cádiz // 1812: fra Cadice e Palermo – entre Cádiz y Palermo: nazione, rivoluzione, costituzione – rappresentanza politica, libertà garantite, autonomie / A cura di A. Romano e F. Vergara Caffarelli. En 2 vol. Vol. 1. Palermo, 2012. P. 299–312.

Esteban J. (de). Tratado de derecho constitucional. En 3 t. T. 1. Madrid, 2001. 362 p.

Fernández García A. La cuestión de la soberanía nacional // Cuadernos de Historia Contemporánea. 2002. Vol. 24. P. 41–59.

Fernández Segado F. Las constituciones históricas españolas. Madrid, 1992. 824 p.

García de Cortazar F. Presentación // Nación española: historia y presente // Papeles de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. 2001. № 63. P. 9–17.

González Casanova J. A. La cuestión de la soberanía en la historia del constitucionalismo español // Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional. 1998. № 1. P. 295–328.

Jovellanos G. M. (de). Aclaraciones del Autor. Obras: En 8 t. T. 5. Madrid, 1845. P. 576–577.

Linde Paniagua E., Herrero Lera M. Titularidad y ejercicio de la soberanía en la elaboración y reforma de las Leyes Fundamentales // Revista de Administración Publica. 1978. № 5. P. 29–71.

Martínez Marina F. Teoría de las Cortes o grandes juntas nacionales de los reinos León y Castilla. T. 1. Madrid, 1813. 311 p.

Masferrer A. Soberanía nacional en las Cortes gaditanas: su debate y aprobación // Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años. En 2 t. T. 2 / dir. J. A. Escudero. Madrid, 2011. P. 639–672.

Moreno García S. La concepción y el concepto de soberanía. Particular referencia al Artículo 1.2 de la Constitución Española de 1978 (Tesis doctoral). Madrid, 2006. 487 p.

Pacheco J.F. Lecciones de derecho político constitucional. Madrid, 1845. 250 p.

Peces-Barba G. La idea de Nación en la Constitución española // España: Nación y Constitución y otros estudios sobre Extremadura / coord. por Félix Iñesta Mena, Francisco J. Mateos Ascacíbar. Llerena, 2012. P. 37–47.

Pérez Serrano N. La Constitución española, 9 diciembre 1931: antecedentes, texto, comentarios. Madrid, 1932. 347 p.

Pérez Serrano N. El concepto clásico de Soberanía y su revisión actual // Revista de ciencias jurídicas y sociales. 1933. Vol. 16, № 63. P. 289–327.

Posada A. Tratado de Derecho político. T. 1. Madrid, 1935. 426 p.

Rollnert Liern G. La Jefatura del Estado: Símbolo e integración política en la Constitución vigente. Valencia, 2002. P. 97–98

Sánchez Agesta L. Curso de derecho constitucional comparado. Madrid, 1974. 526 p.

Sánchez Agesta L. Historia del Constitucionalismo español. Madrid, 1964. P. 461 p.

Sánchez Agesta L. Poder ejecutivo y división de poderes // Revista de derecho constitucional. 1981. Vol. 1, № 3. P. 9–42.

Sánchez Ferriz R., Rollnert Liern G. La forma de Gobierno en la Constitución de Cádiz // 1812: fra Cadice e Palermo – entre Cádiz y Palermo: nazione,

rivoluzione rappresentanza politica, libertà garantite, autonomie. Vol. 2. Palermo, 2012. P. 701–728.

Santamaría de Paredes V. Curso de Derecho Político según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente. Madrid, 1890. 859 p.

Trujillo G. El federalismo español. Cuadernos para el dialogo. Madrid, 1967. 213 p.

Turégano I. Soberanía // Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. 2013. № 4. P. 154–162.

Varela Suanzes-Carpegna J. Nación, representación y articulación territorial en las Cortes de Cádiz // Revista de historia Jerónimo Zurita. 2012. № 87. P. 11–40.

Varela Suanzes-Carpegna J. Política y Constitución en España. Madrid, 2007. 650 p.

References

Isaev I. A. Sovereignty and Sovereignty: Space of Alienation and Power // Lex Russica. 2016. No. 5 (114). P. 5–32.

Kirsanova N. V. The idea of a nation and national consciousness in Spain. 19th century // National idea in Western Europe in modern times: Essays on history / ed. V. S. Bondarchuk. Moscow, 2005. P. 287–313.

Tikhomirov Yu. A. Legal Sovereignty: Spheres and Guarantees // Journal of Russian Law. 2013. No. 3. P. 5–20.

Bolaños Mejías C. Soberanía nacional y soberanía compartida en la estructura política de la Constitución española de 1869 // Boletín de la Facultad de Derecho. 1998. No. 13. P. 183–199.

Calero A. M. Monarquía y democracia en las Cortes de 1869. Discursos parlamentarios. Madrid, 1987. 232 p.

Coronas S. M. Nación histórica y nación constitucional en la España de Cádiz // 1812: fra Cadice e Palermo – entre Cádiz y Palermo: nazione, rivoluzione, costituzione – rappresentanza politica, libertà garantite, autonomie / A cura di A. Romano e F. Vergara Caffarelli. En 2 vol. Vol. 1. Palermo, 2012. P. 299–312.

Esteban J. (*de*). Tratado de derecho constitucional. En 3 t. T. 1. Madrid, 2001. 362 p.

Fernández García A. La cuestion de la soberanía nacional // Cuadernos de Historia Contemporánea. 2002 Vol. 24. R. 41–59.

Fernández Segado F. Las constituciones historicas españolas. Madrid, 1992. 824 p.

García de Cortazar F. Presentación // Nación española: historia y presente // Papeles de la Fundación para el Analisis y los Estudios Sociales. 2001. No. 63. P. 9–17.

Gonzalez Casanova J. A. La cuestión de la soberanía en la historia del constitucionalismo español // Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional. 1998. No. 1. P. 295–328.

Jovellanos G. M. (*de*). Aclaraciones del Autor. Obras: En 8 t. T. 5. Madrid, 1845. P. 576–577.

Linde Paniagua E., Herrero Lera M. Titularidad y ejercicio de la soberanía en la elaboración y reforma de las Leyes Fundamentales // Revista de Administración Publica. 1978. No. 5. P. 29–71.

Martínez Marina F. Teoría de las Cortes o grandes juntas nacionales de los reinos Leon y Castilla. T. 1. Madrid, 1813. 311 p.

Masferrer A. Soberanía nacional en las Cortes gaditanas: su debate y aprobación // Cortes y Constitución de Cádiz. 200 anos. En 2 t. T. 2 / dir. J.A. Escudero. Madrid, 2011. P. 639–672.

Moreno García S. La conception y el concepto de soberanía. Particular referencia al Artículo 1.2 de la Constitución Española de 1978 (Tesis doctoral). Madrid, 2006. 487 p.

Pacheco J. F. Lecciones de derecho politico constitucional. Madrid, 1845. 250 p.

Peces-Barba G. La idea de Nación en la Constitución española // España: Nación y Constitución y otros estudios sobre Extremadura / coord. por Félix Iñesta Mena, Francisco J. Mateos Ascacibar. Llerena, 2012. P. 37–47.

Pérez Serrano N. La Constitución española, 9 diciembre 1931: antecedentes, texto, comentarios. Madrid, 1932. 347 p.

Pérez Serrano N. El concepto clásico de Soberanía y su revisión actual // Revista de ciencias jurídicas y sociales. 1933 Vol. 16, no. 63. P. 289–327.

Posada A. Tratado de Derecho politico. T. 1. Madrid, 1935. 426 p.

Rollnert Liern G. La Jefatura del Estado: Symbolo e integración politica en la Constitución vigente. Valencia, 2002. P. 97–98

Sánchez Agesta L. Curso derecho constitucional comparado. Madrid, 1974. 526 p.

Sánchez Agesta L. Historia del Constitucionalismo español. Madrid, 1964. 461 p.

Sánchez Agesta L. Poder ejecutivo y división de poderes // Revista de derecho constitucional. 1981 Vol. 1, no. 3. P. 9–42.

Sánchez Ferriz R., Rollnert Liern G. La forma de Gobierno en la Constitución de Cádiz // 1812: fra Cadice e Palermo – entre Cádiz y Palermo: nazione, rivoluzione rappresentanza politica, libertà garantite, autonomie. Vol. 2. Palermo, 2012. P. 701–728.

Santamaría de Paredes V. Curso de Derecho Político según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente. Madrid, 1890. 859 p.

Trujillo G. El federalismo español. Cuadernos para el dialogo. Madrid, 1967. 213 p.

Turegano I. Soberania // Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad. 2013. No. 4. P. 154–162.

Varela Suanzes-Carpegna J. Nación, representación y articulación territorial en las Cortes de Cádiz // Revista de historia Jerónimo Zurita. 2012. No. 87. P. 11–40.

Varela Suanzes-Carpegna J. Politica y Constitución en España. Madrid, 2007. 650 p.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Алексеева Т. А., кандидат юридических наук, доцент, профессор-исследователь факультета права

E-mail: ta_al@mail.ru

Поступила в редакцию: 13.02.2023

Для цитирования:

Алексеева Т. А. Принцип национального суверенитета в конституционной истории Испании // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 17–28. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/17-28

National Research University “Higher School of Economics”

Alexeeva T. A., PhD of Legal Sciences, Professor of Legal School

E-mail: ta_al@mail.ru

Received: 13.02.2023

For citation:

Alexeeva T. A. The principle of national sovereignty in the constitutional history of Spain // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 17–28. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/17-28

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/29-38

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СПЕЦИФИКА КОНФЛИКТА

В. В. Гриценко
Воронежский государственный университет

PUBLIC POWER AND THE FINANCIAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION: THE CONCEPT, LEGAL NATURE AND SPECIFICS OF THE CONFLICT

V. V. Gritsenko
Voronezh State University

Аннотация: проводится сравнительно-правовой анализ публичной власти и финансовой системы, а также государственных органов, входящих в их структуры. Рассматривается правовая природа их конфликтов, выявляется их специфика. Определяется, что в осуществлении финансовой деятельности государства принимают участие все органы единой системы публичной власти, но степень их участия различна. Они осуществляют свою деятельность за счет средств соответствующих бюджетов, однако не все они являются финансовыми органами. Обосновываются предложения по совершенствованию российского законодательства, направленные на устранение конфликтов.
Ключевые слова: власть, публичная власть, финансовая система, политико-административный конфликт, принцип разделения властей, финансовая деятельность государства, финансовые органы.

Abstract: a comparative legal analysis of public authorities and the financial system, as well as state bodies included in their structures, is carried out. The legal nature of their conflicts is considered, their specificity is revealed. It is determined that all bodies of the unified system of public authority participate in the implementation of the financial activities of the state, but the degree of their participation varies. They carry out their activities at the expense of the relevant budgets, but not all of them are financial bodies. The proposals for improving Russian legislation aimed at eliminating conflicts are substantiated.
Key words: power, public power, financial system, political and administrative conflict, the principle of separation of powers, financial activity of the state, financial authorities.

Актуальность тематики обусловлена наличием комплекса различных факторов, которые влекут за собой конфликтный характер взаимоотношений, отрицательно влияющих на эффективность публичного управления в целом и на развитие отдельных административно-правовых и финансово-правовых институтов в частности.

К внешним факторам можно отнести: 1) негативную тенденцию введения иностранными государствами беспрецедентных финансово-экономических санкций против России; 2) сложную международно-экономическую ситуацию[1].

© Гриценко В. В., 2023

[1] Выступая на саммите БРИКС, Президент РФ В. В. Путин обосновал наличие кризисной ситуации в мировой экономике результатом «непродуманных, эгоистичных действий отдельных государств, которые, используя финансовые механизмы, по сути, перекладывают на весь мир свои собственные ошибки в микроэкономической политике». См.: *Герейханова А., Кокуркин В.* Пятерка стран БРИКС готова к эффективному сотрудничеству в новых условиях G-5 // Рос. газета. 2022. № 134 (8782). 24 июня. С. 1.

Изменение мирового правопорядка неизбежно оказывает влияние на внутренние процессы, происходящие в государствах, особенно на финансовые отношения, формирующиеся на современном этапе в отдельных странах. Преобразование структуры финансовых отношений оказывает воздействие на финансовую систему государства в целом, поэтому к проблемам внутригосударственного характера следует отнести:

1) проблемы законодательного характера, в том числе отсутствие четких дефиниций «публичная власть», «финансовая система», «нестабильность законодательства», которое «свидетельствует о неустойчивости и непредсказуемости политики (социальной, финансово-экономической)»[2];

2) отсутствие в юридической науке единых подходов к понятийно-категориальному аппарату, в отношении публичной власти и финансовой системы.

3) необходимость разработки единой концепции взаимоотношений действующей публичной власти и существующей финансовой системы.

Вышеизложенное способствует развитию конфликтных отношений в различных сферах государственной и общественной жизни.

В науке конфликтологии власть определяется как «имманентно конфликтогенный фактор»[3]. Не следует забывать, что термин «власть» – это многоаспектная категория: помимо того, что она имеет исторический, социологический, политологический, экономический характер, это еще и правовая категория, причем не просто правовая, но и конституционная, так как используется в Конституции РФ (например, ст. 3, 5, 10, 11, 12, 15, 24, 32, 40, 46, 53, 66, 68, 79, 71, 74, 77, 78, 85, 95, 97, 125, 131, 132, 133)[4].

Одной из законодательных новелл конституционной реформы 2020 г. является использование термин «публичная власть» (ст. 67.1, 71, 80, 83 е.5, 131, 132 Конституции РФ). Термину «финансы» в этом плане повезло меньше, так как его использование в «чистом» виде в Конституции РФ отсутствует, но диапазон различных интерпретаций варьируется в сферах: «финансирование федеральных программ» (ст. 41), «финансирование судов» (ст. 124), «финансовые средства» (ст. 8, 74, 132), «финансовое регулирование» (ст. 71, 106), «финансовые обязательства» (ст. 104), «финансовая политика» (ст. 114).

До внесения изменений в Конституцию РФ 2020 г. Ю. Н. Старилов предостерегал, что использование термина «публичная власть» в тексте Конституции РФ повлечет «бесконечные совершенствования огромного количества федеральных и региональных законов»[5], в результате в 2021 г. было принято 505 законов, 2022 г. – 653 закона (почти 60 % внесло Правительство РФ)[6].

Потребовалась объективная необходимость законодательного закрепления понятия «публичная власть». Законодатель пошел непростым путем, попытавшись определить его правовой статус и обозначить место в единой системе публичной власти не в отдельном законе на федеральном уровне о публичной власти, а в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», в котором попытался, дав лишь в одной статье довольно «скромную», дискуссионную дефиницию, если ее можно так назвать, «единой системы публичной власти»[7].

Согласно ст. 2 указанного закона под единой системой публичной власти понимается совокупность: федеральных органов государственной власти; органов государственной власти субъектов РФ; иных государственных органов, органов местного самоуправления. Эти органы осуществляют «функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной

[2] *Нарутто С. В., Никитина А. В.* Конституционный принцип доверия в современном российском обществе // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 16.

[3] *Беляев М. А.* Природа и специфика политико-административных конфликтов. Конфликтология : учеб. пособие для специалистов / под ред. О. Ю. Рыбакова, М. Ш. Гунибского. М., 2021. С. 200.

[4] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; 2020. 4 июля.

[5] *Старилов Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1. С. 20.

[6] См.: *Замахина Т.* Рекордные 653 закона : Госдума подвела итоги работы. URL: https://rg.ru/2022/12/23/pravo-pisanie.html

[7] О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

власти…»[8]. Причем законодатель не раскрывает содержание данных органов, не указывает их перечень. Однако закрепляет, что их координацию осуществляют: Президент РФ, Правительство РФ, Государственный Совет РФ и «другие органы». Если дословно, то «другие органы» координируют «иные органы»! Чем отличаются иные от других и о каких органах идет речь, не ясно.

Аналогичный подход законодатель применяет и в других законах. Одним из основных понятий, используемых в ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», являются «государственные органы». При этом законодатель ограничивается лишь их нечетким перечислением с использованием термина «иные». Согласно данной статье государственные органы – это органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации[9]. По справедливому замечанию Ю. Н. Старилова, «потребуется много времени для поиска оптимального механизма реального внедрения “публичной власти” в законотворческий процесс, а также нормативные правовые акты, чтобы установить для этого термина точное предназначение и возможность реально воздействовать на придание юридическим конструкциям незыблемости, правовой определенности, точности и ясности»[10].

По мнению А. Н. Черткова, «российское общество воспринимает публичную власть как систему властных отношений и властных субъектов в их взаимодействии, что можно обозначить как симфоничность»[11]. При этом он относит к подсистемам публичной власти государственную власть, местное самоуправление, гражданское общество, считая, что тандему государственной и муниципальной властей необходим триумвират с властью гражданского общества, при этом делая упор на духовные аспекты. Но какие бы духовные и нравственные аспекты ни находились в основе этого триумвирата без экономического фундамента, базой которого является финансовая система, «оркестр» работать не будет.

Следует отметить, что термины «власть» и «финансы» («финансовая система») настолько взаимосвязаны, что не могут существовать друг без друга. К сожалению, в российском законодательстве отсутствует дефиниция финансовой системы, но, несмотря на это, данный термин используется в законах[12] и подзаконных актах[13].

Под финансовой системой Российской Федерации понимают совокупность финансовых институтов, каждый из которых способствует образованию и использованию соответствующих денежных фондов[14]. Финансовая система рассматривается также как форма организации стоимостных отношений между всеми субъектами финансовых отношений по распределению и перераспределению совокупного общественного

[8] Там же.

[9] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

[10] *Старилов Ю. Н.* Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020–2022 гг. // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 369.

[11] *Чертков А. Н.* «Симфония властей» как доктринальная основа триумвирата подсистем публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 43.

[12] См., например: Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период : федер. закон от 2 апреля 2014 г. № 37-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 42. Ст. 4698 ; О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации : федер. закон от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 42. Ст. 4698 (предусматривает совокупность мер, направленных на поддержку только банковского сектора).

[13] О некоторых мерах по сдерживанию инфляции : указ Президента РФ от 3 июня 1993 г. № 842 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 23. Ст. 2106 ; О мерах по оздоровлению государственных финансов : указ Президента РФ от 11 декабря 1997 г. № 1278 (ред. от 24.08.2004) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 50. Ст. 5680 ; О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации : указ Президента РФ от 25 августа 1998 г. № 988 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 35. Ст. 4383 ; О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации : указ Президента РФ от 14 мая 1998 г. № 554 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 20. Ст. 2145.

[14] См.: Финансовая система и ее структура. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2016. С. 13.

продукта[15]. Финансовая система – это институционально и функционально организованная на началах права и финансового рынка совокупность финансовых отношений различных субъектов, обеспечивающая сбалансированность государственных, коммерческих, общественных потребностей и интересов и в конечном счете устойчивое поступательное социально-экономическое развитие страны[16]. Финансовая система, таким образом, характеризуется с экономической точки зрения, а также имеет правовую регламентацию.

Резюмируя вышеизложенное, можно подытожить, что и единая система публичной власти, и финансовая система представляют собой совокупность определенных органов.

В особой, самой тесной взаимосвязи находятся финансовые органы и органы исполнительной власти, эффективность деятельности последних, по мнению В. П. Уманской, является «важнейшим фактором, от которого зависят не только темпы социально-экономического развития страны, но и качество всего государственного управления и, как следствие, уровень жизни граждан»[17].

Перечень федеральных органов исполнительной власти содержится в Указе Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 (ред. от 20.10.2022) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»[18]. Не умаляя роль указов в системе нормативно-правовых актов, учитывая их оперативность по сравнению с принятием законов, следует все-таки поддержать мнение Ю. Н. Старилова о необходимости их закрепления в федеральном законе. Он убедительно обосновывает «предпочтительность порядка, когда система и структура» этих органов определяется федеральным законом[19].

В данном Указе Президента РФ Министерство финансов упоминается во втором разделе, в котором закрепляются федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ (федеральные службы и агентства, подведомственные этим федеральным министерствам). В Министерство финансов РФ входят: Федеральная налоговая служба, Федеральная пробирная палата (федеральная служба); Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка; Федеральная таможенная служба; Федеральное казначейство (федеральная служба); Федеральное агентство по управлению государственным имуществом[20].

Являясь федеральным органом исполнительной власти, Министерство финансов РФ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, финансовых рынков, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности и др.[21]

Традиционно Министерство финансов РФ считается финансовым органом. Единственный нормативно-правовой акт, в котором законодатель пытается дать определение финансовым органам, является Бюджетный кодекс РФ и то только в области бюджетных правоотношений, в ст. 6 которого закрепляется, что финансовые органы – это Министерство финансов РФ; органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов РФ (финансовые органы субъектов РФ); органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований)[22].

---

[15] См.: Финансы: учебник / С. А. Белозеров, Г. М. Бородский, С. Г. Горбушина [и др.]. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 21.

[16] См.: Финансы : учеб. пособие / под ред. Е. Ф. Сысоевой, Г. Г. Чигарева. Воронеж, 2019. С. 58.

[17] *Уманская В. П.* Формы реализации исполнительной власти. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной реальности России : в 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права : монография / под ред. Р. Л. Хачатурова; А. П. Шергина. М., 2022. С. 116.

[18] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

[19] *Старилов Ю. Н.* Система федеральных органов исполнительной власти : формирование в порядке трансграничного законотворчества или правительственных процедур? // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2016. № 3. С. 22.

[20] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

[21] О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 (ред. от 16.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3258.

[22] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

По мнению Г. А. Титова, «в систему органов бюджетного администрирования входят не только государственные органы, непосредственно реализующие государственно-властные полномочия в сфере бюджетного администрирования, но и органы, реализующие отдельные государственные полномочия в бюджетной сфере, не являющиеся их флагманским направлением деятельности (например, органы прокуратуры)[23].

Анализируя гражданское законодательство в отношении источника причинения вреда, Л. К. Острикова указывает, что в качестве субъекта возмещения вреда выступает финансовый орган, которым является распорядитель бюджетных средств (например, Министерство финансов РФ в лице Федерального казначейства; Министерство внутренних дел РФ, Следственный комитет РФ и т. д.), но не определяет субъект ответственности за причиненный вред[24].

Согласно ст. 2 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О Счетной Палате Российской Федерации» Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном данным законом, и подотчетна Федеральному Собранию. В статье 30 указанного закона закрепляется, что Контрольные органы Президента РФ и Правительства РФ, органы государственной безопасности, правоохранительные органы, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, Центральный банк РФ, финансовые органы, налоговые органы и иные государственные органы, иные организации, подразделения внутреннего аудита обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию (в том числе в машиночитаемом виде), необходимую для выполнения ее задач и функций[25].

Принцип разделения властей сам по себе конфликтен, так как государственная власть едина, но при этом делится на несколько властей, основное его назначение состоит в четком разграничении полномочий, компетенций между органами. При этом отсутствие такого разделения влечет за собой межведомственные конфликты. В один из таких конфликтов в отношении правового регулирования криптовалют были «втянуты» Правительство и Президент РФ. Однако и в настоящее время данный конфликт, по мнению Е. Г. Костиковой, не урегулирован[26], несмотря на разработанную Правительством РФ «Концепцию законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют». Следует отметить, что налоговые и финансовые органы многих стран мира рассматривают криптовалюту как один из инструментов экономического роста. В связи с этим легализация рынка криптовалют необходима, но с обеспечением прозрачности майнинговой деятельности и криптотрейдинга. Подход к налогообложению дифференцированный и зависит от статуса участника криптовалютного рынка[27].

В российском законодательстве чаще всего к финансовым органам относят: Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ, финансовые органы муниципальные образования, финансовые органы федеральной территории «Сириус».

Полномочия финансовых органов закреплены в ст. 34.2 Налогового кодекса РФ, в частности, в ч. 2 данной статьи устанавливается, что финансовые органы субъектов РФ, муниципальных образований, федеральной территории «Сириус» дают письменные разъяснения налоговым органам, налогоплательщикам, плательщикам сборов и налоговым агентам по вопросам применения соответственно законодательства субъектов РФ о налогах и сборах, нормативных правовых актов муниципальных образований о местных налогах и сборах, нормативных правовых актов представительного органа федеральной территории «Сириус» о местных налогах и сборах[28].

---

[23] См.: *Титов Г. А.* Система органов бюджетного администрирования, пределы их компетенции // Финансовое право. 2022. № 10. С. 41.

[24] См.: *Острикова Л. К.* Институт обязательств вследствие причинения вреда : современное состояние и пути совершенствования // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12. С. 49–50.

[25] О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 28.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

[26] См.: *Костикова Е. Г.* Криптовалюты в финансовой системе России : новые подходы к правовому регулированию // Безопасность бизнеса. 2022. № 4. С. 41–47.

[27] См.: *Егорова М. А., Кожевина О. В., Севостьянов М. В., Пономарева Д. В., Ван Г.* Исследование правовых проблем выпуска и обращения криптовалют на блокчейне для целей налогообложения // Право и цифровая экономика. 2022. № 2. С. 10.

[28] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

Необходимо указать на отсутствие логики законодателя, а значит, налицо конфликтный характер в законодательном определении налоговых органов в Законе РФ от 1 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации». Статья 1 этого закона определяет налоговые органы как единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему РФ налогов, сборов и страховых взносов, соответствующих пеней, штрафов, процентов, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, – за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему РФ иных обязательных платежей, установленных законодательством РФ. В статье 2 закрепляется, что единая централизованная система налоговых органов состоит из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальных органов[29].

Таким образом, можно сделать вывод, что деятельность налоговых органов регулируется Налоговым кодексом РФ и Федеральным законом от 21 марта 1991 г. № 931-1 (ред. от 28.12.2022) «О налоговых органах Российской Федерации», однако Федеральный закон «О финансовых органах Российской Федерации» отсутствует. Кроме того, во многих нормативно-правовых актах используются термины «финансовые и налоговые органы», безусловно, это не синонимы, не тождественные понятия, кроме того, финансовые органы по содержанию шире, чем налоговые, подтверждается это и тем, что налоговое право является подотраслью финансового права, и, соответственно, соотносятся они как целое и часть.

Статья 34 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» называется «Финансовый орган субъекта Российской Федерации» и закрепляет, что этот орган является обязательным исполнительным органом субъекта РФ, формируется в соответствии с законодательством данного субъекта и осуществляет составление и организацию исполнения бюджета субъекта РФ, а также иные бюджетные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом РФ[30].

Анализируя нормы данного закона, ученые указывают на его отдельные недоработки. В частности, по мнению И. Лексина, фразу «финансовый орган является обязательным органом исполнительной власти» можно заменить на «формирование финансового органа исполнительной власти является обязательным»[31].

Термин «финансовый орган муниципального образования» используется в нормах Федерального закона от 6 ноября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но дефиниция его отсутствует[32].

Следует также отметить, что ряд полномочий в финансовой сфере возлагается на Министерство юстиции[33].

Представляется, что Федеральная служба по финансовому мониторингу также относится к финансовым органам[34].

[29] О налоговых органах Российской Федерации : закон РФ от 21марта 1991 г. № 943-1 (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492.

[30] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

[31] *Гриценко Е., Кряжков В., Брежнев О., Лексин И., Малютин Н.* Закон об «обнулении» сроков полномочий губернаторов : что ждет российский федерализм и местное самоуправление // Закон. 2021. № 12. С. 30.

[32] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 ноября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

[33] В частности, установлено, что финансирование расходов на содержание Минюста России осуществляется за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете Минюсту России. Кроме того, министр утверждает: ежегодные планы работы Минюста России, ФСИН России и ФССП России, отчеты об их деятельности, а также показатели эффективности деятельности ФСИН России и ФССП России; смету расходов на содержание работников центрального аппарата Минюста России и его территориальных органов в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год Минюсту России. См.: Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента РФ от 13 января 2023 № 10 (вместе с «Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 3. Ст. 553.

[34] Пункт 1 Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу закрепляет, что Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных

Е. Ю. Грачева делит государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность на два вида: общей компетенции (Президент РФ, представительные органы, Правительство РФ, правительства субъектов РФ) и специальной компетенции: государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность в связи с выполнением своих основных функций и задач (Министерство финансов, осуществляющее координацию и контроль подчиненных ему служб), а также государственные органы, для которых государственная деятельность является основной (эти органы созданы специально для осуществления финансовой деятельности и финансового контроля) – Федеральная служба по финансовому мониторингу, Центральный банк РФ и др.[35]).

Необходимо указать на дискуссионный характер определения правового статуса Государственного Совета РФ[36], который является «конституционным государственным органом»[37]. Ю. А. Тихомиров считает, что Государственный Совет РФ можно характеризовать как «целеориентирующий и координирующий центр публичной власти», что «усиливает многолетние сомнения» в правильности теории разделения властей[38].

Следует отметить, что при проведении Государственной Думой РФ экспертизы законопроекта было отмечено, что он не потребует дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета. В ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ) устанавливается, что «Председатель Государственного Совета и члены Государственного Совета участвуют в его деятельности на общественных началах». Но затем законодатель, по-видимому, забывает об этом, и в ст. 16 закрепляет, что его деятельность «финансируется за счет средств бюджетных ассигнований федерального бюджета», при этом подчеркивается, что «дополнительно финансирование проведения в субъектах Российской Федерации заседаний Президиума Государственного Совета и заседаний рабочих органов Государственного Совета, а также экспертно-аналитического обеспечения деятельности этих органов и деятельности членов Государственного Совета в субъектах Российской Федерации может осуществляться за счет бюджетных ассигнований субъектов Российской Федерации»[39].

Кроме того, ряд полномочий Государственного Совета РФ непосредственно связан с финансовой деятельностью государства: его формирование обосновано целью обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти (т. е. и финансовых органов); целью определения приоритетных направлений социально-экономического развития государства (в том числе и финансовой сферы) (ст. 3 Федерального закона № 394-ФЗ). К основным задачам Государственного Совета РФ относится обсуждение основных параметров проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а также информации Правительства РФ о ходе исполнения федерального бюджета по реализации нацио-

преступным путем, финансированию терроризма, экстремистской деятельности и финансированию распространения оружия массового уничтожения, по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере, по координации соответствующей деятельности федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов и организаций, а также функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, и по выработке мер противодействия этим угрозам. См.: Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу (вместе с «Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу») : указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 (ред. от 14.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 25. Ст. 3314.

[35] См.: Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2016. С. 17–22.

[36] См.: *Алпаткина Е. С.* Государственный Совет Российской Федерации : мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 55–60 ; *Кардашова И. Б., Яковлев К. Л.* Государственный совет в системе публичной власти : история и современность // Вестник Университета прокуратуры Рос. Федерации. 2021. № 5 (85). С. 60–40 ; *Гриценко В. В.* Государственный Совет : к дискуссии об определении «нового» правового статуса // Журнал юридических исследований. 2021. Т. 6, № 1. С. 42–49.

[37] О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

[38] *Тихомиров Ю. А.* Динамика компетенций публичных органов в нормальных и критических ситуациях // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 3. С. 7.

[39] О Государственном Совете Российской Федера:ции федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

нальных целей развития Российской Федерации (ст. 5 Федерального закона № 394-ФЗ). Следует заметить, что аналогичные полномочия осуществляют и другие государственные органы, что свидетельствует о наличии конфликтных ситуаций в финансовой сфере.

Таким образом, в осуществлении финансовой деятельности государства принимают участие практически все органы единой системы публичной власти, но степень их участия различна. Они осуществляют свою деятельность за счет средств соответствующих бюджетов, однако не все являются финансовыми органами.

Рассмотренные конфликтные отношения занимают особое положение в системе социальных конфликтов в целом и конкретно в одном из его видов – политико-административных конфликтах. Правовая природа конфликтов носит комплексный характер, находится на стыке трех наук: конституционного, административного, финансового права, общим знаменателем является эффективное государственное и муниципальное управление.

Нечеткость, неопределенность, отсутствие дефиниций и закрепления полномочий государственных органов (в том числе финансовых органов) способствуют развитию конфликтных отношений. В связи с чем представляются целесообразными несколько вариантов решения данной ситуации: принятие Федерального закона «Об органах публичной власти» или «О единой системе органов публичной власти», в котором необходимо закрепить все органы, при этом особое внимание следует обратить на финансовые органы, или принятие Федерального закона «О финансовых органах Российской Федерации».

Библиографический список

Алпаткина Е. С. Государственный Совет Российской Федерации : мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 55–60.

Беляев М. А. Природа и специфика политико-административных конфликтов. Конфликтология : учеб. пособие для специалистов / под ред. О. Ю. Рыбакова, М. Ш. Гунибского. М. : Проспект. 2021. 336 с.

Герейханова А., Кокуркин В. Пятерка стран БРИКС готова к эффективному сотрудничеству в новых условиях G-5 // Рос. газета. 2022. № 134 (8782). 24 июня. С. 1.

Гриценко В. В. Государственный Совет : к дискуссии об определении «нового» правового статуса // Журнал юридических исследований. 2021. Т. 6, № 1. С. 42–49.

Закон об «обнулении» сроков полномочий губернаторов : что ждет российский федерализм и местное самоуправление / Е. Гриценко, В. Кряжков, О. Брежнев, И. Лексин, Н. Малютин // Закон. 2021. № 12. С. 20–32.

Замахина Т. Рекордные 653 закона : Госдума подвела итоги работы. URL: https://rg.ru/2022/12/23/pravo-pisanie.html

Исследование правовых проблем выпуска и обращения криптовалют на блокчейне для целей налогообложения / М. А. Егорова, О. В. Кожевина, М. В. Севостьянов, Д. В. Пономарева, Г. Ван // Право и цифровая экономика. 2022. № 2. С. 10–15.

Кардашова И. Б., Яковлев К. Л. Государственный совет в системе публичной власти : история и современность // Вестник Университета прокуратуры Рос. Федерации. 2021. № 5 (85). С. 60–40.

Костикова Е. Г. Криптовалюты в финансовой системе России : новые подходы к правовому регулированию // Безопасность бизнеса. 2022. № 4. С. 41–47.

Нарутто С. В., Никитина А. В. Конституционный принцип доверия в современном российском обществе // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 13–18.

Острикова Л. К. Институт обязательств вследствие причинения вреда : современное состояние и пути совершенствования // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12. С. 43–52.

Старилов Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1. С. 20–31.

Старилов Ю. Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур? // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2016. № 3. С. 16–57.

Старилов Ю. Н. Служебное право в России : многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020–2022 гг. // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 366–391.

Титов Г. А. Система органов бюджетного администрирования, пределы их компетенции // Финансовое право. 2022. № 10. С. 36–41.

Тихомиров Ю. А. Динамика компетенций публичных органов в нормальных и критических ситуациях // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 3. С. 5–16.

Уманская В. П. Формы реализации исполнительной власти. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной реально-

сти России : в 12 т. Т. VIII : Административное право в системе современного российского права: монография / под ред. Р. Л. Хачатурова, А. П. Шергина. М. : Юрлитинформ. 2022. 736 с.

Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект. 2016. 648 с.

Финансы : учеб. пособие / под ред. Е. Ф. Сысоевой, Г. Г. Чигарева ; Воронежский государственный университет. Воронеж : Издательский дом ВГУ. 2019. 518 с.

Финансы: учебник / С. А. Белозеров, Г. М. Бородский, С. Г. Горбушина [и др.] ; отв. ред. В. В. Ковалев. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект. 2017. 928 с.

Чертков А. Н. «Симфония властей» как доктринальная основа триумвирата подсистем публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 41–45.

References

Alpatkina E. S. State Council of the Russian Federation: myths and reality // State power and local self-government. 2021. No. 5. P. 55–60.

Belyaev M. A. Nature and specificity of political and administrative conflicts. Conflictology: a textbook for specialists / O. Y. Rybakov, M. S. Gunibsky (eds.). Moscow : Prospect, 2021. 336 p.

Gereikhanova A., Kokurkin V. The five BRICS countries are ready for effective cooperation in the new conditions of the G-5 // Rossiyskaya Gazeta. 2022. No. 134 (8782). June 24. P. 1.

Gritsenko V. V. State Council: to the discussion on the definition of a "new" legal status // Journal of Legal Studies. 2021. Vol. 6, no. 1. P. 42–49.

The law on "zeroing" the terms of office of governors: what awaits Russian federalism and local self-government / E. Gritsenko, V. Kryazhkov, O. Brezhnev, I. Leksin, N. Malyutin // Law. 2021. No. 12. P. 20–32.

Investigation of legal problems of issuing and circulation of cryptocurrencies on the blockchain for tax purposes / M. A. Egorova, O. V. Kozhevina, M. V. Sevostyanov, D. V. Ponomareva, G. Van // Law and the digital economy. 2022. No. 2. P. 10–15.

Zamakhina T. Record 653 laws: The State Duma summed up the work. URL: https://rg.ru/2022/12/23/pravo-pisanie.html

Kardashova I. B., Yakovlev K. L. The State Council in the system of public power: history and modernity // Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. 2021. No. 5 (85). P. 60–40.

Kostikova E. G. Cryptocurrencies in the financial system of Russia: new approaches to legal regulation // Business security. 2022. No. 4. P. 41–47.

Narutto S. V., Nikitina A. V. The constitutional principle of trust in modern Russian society // Constitutional and municipal law. 2022. No. 7. P. 13–18.

Ostrikova L. K. Institute of obligations due to harm: current state and ways of improvement // Actual problems of Russian law. 2019. No. 12. P. 43–52.

Starilov Yu. N. Public administration in the system of unified public authority: terminological outcome of the constitutional reform // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2020. No. 1. P. 20-31.

Starilov Yu.N. The system of federal executive uthorities: the formation of transparent lawmaking or government procedures? // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2016. No 3. P. 16–57.

Starilov Yu. N. Public service law in Russia: significant novellas in public service legislation 2020–2022 // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. No 4 (51). P. 366–391.

Titov G. A. The system of budget administration bodies, the limits of their competence // Financial law. 2022. No. 10. P. 36–41.

Tikhomirov Yu. A. Dynamics of competencies of public authorities in normal and critical situations // Journal of Russian Law. 2021. Vol. 25, no. 3. P. 5–16.

Umanskaya V. P. Forms of implementation of executive power. Formation and development of branches of law in the historical and modern reality of Russia. In 12 T. T. VIII. Administrative law in the system of modern Russian law: monograph / R. L. Khachaturov, A. P. Shergin (eds.). Moscow : Yurlitinform. 2022. 736 p.

Financial law : textbook for bachelors / E. Y. Gracheva (ed.). Moscow : Prospect. 2016. 648 p.

Finance : studies. manual / E. F. Sysoeva, G. G. Chigarev (eds.). Voronezh : VSU Publishing House. 2019. 518 p.

Finance: textbook / S. A. Belozerov, G. M. Borodsky, S. G. Gorbushina [et al.] ; V. V. Kovalev (ed.). Moscow, Prospect. 2017. 928 p.

Chertkov A. N. "Symphony of authorities" as the doctrinal basis of the triumvirate of subsystems of public power // Constitutional and municipal law. 2022. No. 9. P. 41–45.

Воронежский государственный университет
Гриценко В. В., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и административного процессуального права
E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Поступила в редакцию: 15.03.2023

Для цитирования:
Гриценко В. В. Публичная власть и финансовая система Российской Федерации: понятие, правовая природа и специфика конфликта // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 29–38. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/29-38

Voronezh State University
Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department
E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Received: 15.03.2023

For citation:
Gritsenko V. V. Public power and the financial system of the Russian Federation: the concept, legal nature and specifics of the conflict / Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 29–38. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/29-38

УДК 342.553
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/39-45

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОЕКТНОЙ РАБОТЫ

В. Е. Китаева
Воронежский государственный университет

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS FOR INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE IMPLEMENTATION OF PROJECT WORK

V. E. Kitaeva
Voronezh State University

Аннотация: актуальность темы обусловлена особой ролью органов местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации и непрекращающимся поиском оптимальной модели взаимодействия между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях наиболее эффективного осуществления компетенции каждого из них для решения социально-экономических задач, стоящих перед государством в целом, а также в целях организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов национальных проектов.
Ключевые слова: взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, органы публичной власти, национальные проекты, региональные проекты, муниципальные программы, концепции и программы стратегического развития.

Abstract: the relevance of the topic is due to the special role of local self-governments in the system of public authority of the Russian Federation and incessant search of optimal interaction between region state authorities of the Russian Federation and local authorities in order to most effectively implementation of them attributions to solve political problems facing the state, as well as to organize participation of local self-governments in the implementation of Regional and Federal projects.
Key words: interaction of region public authorities of the Russian Federation and local self-government bodies, public authorities, national projects, regional projects, municipal programs, concepts and strategic development programs.

Одним из приоритетных направлений деятельности государственных органов власти Российской Федерации в последние годы является развитие стратегического планирования с целью достижения высоких социально-экономических показателей и решения приоритетных задач государства в долгосрочной перспективе. Под проектной деятельностью следует понимать процесс, связанный с инициированием, подготовкой, реализацией мероприятий, направленных на достижение результатов во всех приоритетных сферах жизни российского общества. Результатом этой деятельности является разработка и реализация приоритетных программ, которые лежат в основе стратегического развития Российской Федерации.

Современная система стратегического планирования в нашей стране введена Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[1]. На основе анализа основных положе-

© Китаева В. Е.,2023

[1] О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Рос. газета. №146. 2014.

ний данного закона можно сделать вывод о том, что важнейшим направлением государственной политики в Российской Федерации является определение долгосрочных целей государственного развития, стратегических национальных приоритетов, путей и основных инструментов их достижения с обязательным учетом национальных интересов Российской Федерации. Такая политика включает в себя определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе и др.

Стоит сказать, что в соответствии с национальными целями, определенными Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204[2] совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, были разработаны национальные проекты (программы) по следующим направлениям: демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, наука, цифровая экономика, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, международная кооперация и экспорт. В 2020 г. был принят Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития страны на период до 2030 г.»[3], в котором определены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 г. Государственная политика Российской Федерации включает в себя все сферы жизни общества и неразрывно связана с осуществлением региональной политики, что напрямую вытекает из принципа федеративного устройства страны. Вместе с тем невозможно осуществлять проектную деятельность без активного участия муниципалитетов, поскольку основная проблема реализации проектов лежит именно в плоскости включения муниципалитетов в работу по реализации этих программ – в идеале от них должна исходить инициатива такого участия.

Целями государственной политики регионального развития являются обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией РФ и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач. Невозможно не согласиться с мнением Н. М. Чепурновой и А. А. Ищенко о том, что привлечение населения в данный процесс способствует повышению эффективности создания и воплощения в жизнь стратегий развития[4].

Несомненно, результативность региональной политики зависит от наличия досконально разработанной концепции развития региона, правовой культуры гражданского населения, бюджетных возможностей субъекта Российской Федерации, наличия грамотной управленческой команды и массы других серьезных факторов. Но отдельно хотелось бы выделить способность органов публичной власти взаимодействовать между собой. Благодаря принятой поправке к Конституции РФ[5] взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в нашей стране, является обязательным, и данный аспект дает возможность разрабатывать новые формы взаимодействия в зависимости от вида общественно-правовых отношений и различных политико-правовых факторов. В соответствии с Федеральным законом от 8 декабря

[2] О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 21.07.2020) // Рос. газета. 2018. № 97с.

[3] О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Рос. газета. 2020. № 159.

[4] См.: *Чепурнова Н. М., Ищенко А. А.* Некоторые аспекты совершенствования административно-правового регулирования стратегического планирования в контексте конституционной реформы в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 22–27.

[5] См.: О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Рос. газета. 2020. № 55.

2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»[6] Государственный Совет РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, для определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

Как уже было сказано, составной частью национальных проектов являются муниципальные программы, поскольку органы публичной власти при взаимодействии между собой участвуют в реализации государственной политики. Мероприятия национальных проектов, реализуемых на территориях муниципальных образований, в обязательном порядке отражаются в программах стратегического развития муниципалитетов. Государственная политика в сфере проектной деятельности проводится одновременно с комплексом мер по совершенствованию законодательства Российской Федерации, ее субъектов, правотворчества муниципалитетов и практики его применения, повышению эффективности государственного и муниципального управления.

Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.[7] является одним из основных документов системы стратегического планирования развития нашей страны. Он определяет направления и ожидаемые результаты социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в долгосрочной перспективе, формируя тем самым единую платформу для разработки долгосрочных стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера, в том числе и для муниципалитетов, разрабатывающих свои планы социально-экономического развития. Стратегической целью, как указано в прогнозе, является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан[8].

Руководитель Центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ доктор юридических наук, профессор Л. В. Андриченко отмечает, что многообразие региональных условий, различие в ресурсных потенциалах, уникальные черты исторического развития, а также специфика социокультурного ландшафта образующих нашу страну территорий обусловливают необходимость применения дифференцированного подхода к реализации государственной региональной политики Российской Федерации, который на сегодняшний день не получил четкого правового оформления[9]. Поэтому в федеративном государстве, в его государственно-правовой политике и практике наряду с общим, универсальным подходом в отношениях между федеральными и региональными органами государственной власти должен быть индивидуальный подход, учитывающий специфические условия субъекта Российской Федерации.

Задачами государственной политики в сфере стратегического планирования являются:

1) определение направлений государственной политики в сфере стратегического планирования;

2) формирование механизмов реализации государственной политики в сфере стратегического планирования;

3) установление порядка организации и функционирования системы стратегического планирования;

4) формирование механизмов координации стратегического управления и мер бюджетной политики;

5) обеспечение обязательной и своевременной корректировки документов стратегического планирования, в том числе в связи с выявлением новых внутренних и внешних угроз;

---

[6] О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Рос. газета. 2020. № 280.

[7] Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[8] О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

[9] *Андриченко Л. В.* Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации : правовые основы // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 5.

6) организация научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения стратегического планирования.

В конечном счете результатами реализации государственной политики регионального развития должны стать сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности, уровне социально-экономического развития регионов и муниципалитетов, достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий Российской Федерации, технологическое развитие и повышение инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках. Одной из главных задач является повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Успешная реализация государственной политики регионального развития напрямую зависит от достижения целей стратегического развития муниципалитетов. Как считает А. С. Домченко, «Стратегическое планирование является сложной, комплексной и системной деятельностью, в основе которой представлена координация уровней публичного стратегического управления (а также действий его участников, соответствующих мероприятий) и мер бюджетной политики»[10].

Для активного взаимодействия органов публичной власти в сфере проектной деятельности в каждом регионе создаются свои структурные подразделения. Например, в Воронежской области в реализации региональных проектов участвуют исполнительные органы государственной власти области и 34 органа местного самоуправления[11]. Органами местного самоуправления в рамках региональных проектов инициированы муниципальные проекты, что обеспечивает единство методологии управления реализацией национальных целей развития Российской Федерации и упрощает контроль за ходом их достижения. Эффективной практикой участия в реализации национальных проектов на территории области является совместный мониторинг возводимых социально значимых объектов капитального строительства. На территории Воронежской области подобные мероприятия проходят на регулярной основе.

В Белгородской области существует практика заключения соглашений между заместителями губернатора области, курирующими региональные проекты, и главами администраций муниципальных образований области о достижении показателей национальных проектов[12]. Для реализации данных соглашений в каждом муниципальном образовании разрабатываются дорожные карты, которые в обязательном порядке проходят процедуру защиты на региональном уровне. Так, с целью организации эффективного взаимодействия в рамках реализации регионального проекта «Современная школа» национального проекта «Образование» ежегодно между куратором проекта и главами администраций муниципальных образований Белгородской области заключаются соглашения о взаимодействии при реализации региональных составляющих федеральных проектов в составе национальных проектов «Здравоохранение», «Демография», «Образование», «Культура» с учётом национальных целей развития Российской Федерации.

Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов регламентируется Постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2022 г. № 628 «Об особенностях реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики»[13], в котором существенно снижено количество нормативно-методологических документов и требований в рамках реализации национальных, федеральных, ведомственных и региональных проектов.

В Хабаровском крае для реализации национальных проектов правительство края привлекает органы местного самоуправления, инсти-

[10] *Домченко А. С.* Государственное стратегическое планирование как форма административной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 35–39.

[11] URL: https://np.govvrn.ru/

[12] URL: https://www.beladm.ru/normativnaya-baza/

[13] Об особенностях реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики : постановление Правительства РФ от 9 апреля 2022. № 628 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 16. Ст. 2670.

туты гражданского общества и граждан в следующих формах: участие в органах управления проектной деятельности, информационная работа с населением по реализации национальных проектов, проведение общественных обсуждений региональных проектов, софинансирование реализации региональных проектов[14]. Представители органов местного самоуправления по региональным проектам, в которых требуется их участие, по решению куратора или руководителя соответствующего регионального проекта включаются в команду проекта, в составы проектных комитетов, формируемых в целях стратегического управления реализацией региональных проектов, включая выработку соответствующих предложений по нивелированию рисков, возникающих при их непосредственной реализации под председательством куратора по направлению проектов. В настоящее время органы местного самоуправления включены в составы проектных комитетов по направлениям проектов «Жилье и городская среда», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Экология», «Цифровая экономика», «Культура».

Красноярский край принимает участие в 12 национальных проектах и реализует 46 региональных, направленных на достижение показателей и результатов соответствующих федеральных проектов[15]. Одним из наиболее эффективных механизмов вовлечения муниципальных образований в реализацию проектов в регионе является формирование региональной сети Всероссийской ассоциации «Здоровые города, районы и поселки» для обмена лучшими практиками в организации вопросов общественного здоровья в рамках регионального проекта «Укрепление общественного здоровья (Красноярский край)» национального проекта «Демография». По мнению органов власти Красноярского края, для наиболее эффективного взаимодействия органов публичной власти в сфере здравоохранения целесообразно создать ресурсный центр на базе территориального Центра общественного здоровья и медицинской профилактики для организаций, работающих в системе общественного здоровья, и осуществлять подготовку специалистов этих организаций на регулярной основе.

В Камчатском крае реализация региональной составляющей в национальных проектах осуществляется посредством региональных проектных групп, а также с привлечением граждан – общественных контролеров[16]. В регионе сформирован информационный ресурс «Камчатка в порядке» с модулем «Народный контроль». На данном ресурсе размещена информация по государственным контрактам с привязкой по объектам в разрезе муниципальных образований. Любой гражданин, войдя на этот ресурс, может оставить свой отзыв или обращение по реализации того или иного мероприятия.

В Республике Алтай в целях взаимодействия исполнительных органов государственной власти Республики Алтай, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и граждан в реализации национальных проектов на территории Республики Алтай приняты следующие меры: организация еженедельных совещаний под руководством первого заместителя председателя правительства Республики Алтай и ежемесячных совещаний под руководством главы Республики Алтай, председателя правительства Республики Алтай, в которых принимают участие кураторы, руководители региональных проектов и главы муниципальных образований в Республике Алтай. С целью мониторинга и оперативного контроля исполнения контрактов в работу государственных и муниципальных заказчиков внедряется автоматизированная система «Модуль исполнения контрактов»[17].

В Смоленской области ежемесячно проводится мониторинг достижений показателей региональных проектов среди всех муниципальных образований Смоленской области[18]. С целью оперативного обмена информацией и круглосуточной поддержки по вопросам проведения рекламной кампании выработана успешная форма взаимодействия с органами местного самоуправления. В целях информирования населения о ходе реализации регионального проекта на общеобластном новостном портале «Наша Добрая Смоленщина» создан тематический раздел «РП Социальная активность». В данном разделе муниципальные образования региона размещают актуальную информацию о ходе реализации регионального проекта.

[14] URL: https://np.khabkrai.ru/

[15] URL: http://project.krskstate.ru/nacprojects

[16] URL: https://kamgov.ru/national-project

[17] URL: https://нацпроект22.РФ/

[18] URL: https://www.smoladmin.ru/gostyam-i-zhitelyam/nacionalnye-proekty/

Таким образом, можно выделить следующие формы взаимодействия органов публичной власти при осуществлении проектной работы: совместное планирование, информационное сопровождение, создание ресурсных центров, формирование проектных команд муниципалитетов с участием специалистов проектных команд регионов, законодательная инициатива органов местного самоуправления, финансовая и материальная поддержка регионами муниципальных образований, взаимная помощь при реализации совместных действий (сотрудничество, в том числе на основе договоров), еженедельный мониторинг данных о заключенных контрактах, сроках и порядке их исполнения, а также ежемесячный мониторинг показателей национальных проектов, координация, контроль.

На основе изучения довольно обширного перечня законов и подзаконных нормативных актов различного уровня, статистических данных, а также концепции и программы государственного, экономического и социального развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации можно сделать вывод о том, что в основе федеральной и региональной политики лежат реализация национальных интересов, создание механизма и условий для социально-экономического развития государства, их цели определены в национальных проектах и программах стратегического развития Российской Федерации в целом, а также муниципальных образований. Главные цели национальных проектов и стратегических программ поэтапно достигаются: заложены основы масштабных структурных и институциональных изменений. Сегодня перед российской экономикой стоят новые вызовы и задачи, решение которых требует новых подходов не только на краткосрочную, но и на долгосрочную перспективу.

Вместе с тем система стратегического планирования нуждается в совершенствовании. Требуется принятие мер правового и организационного характера, направленных на повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования, его научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения, что позволит создать условия для достижения целей и реализации задач социально-экономического развития Российской Федерации.

Подводя итог, стоит сказать, что при взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти возникают проблемы не только правового, но и организационного характера. Необходимо предоставлять возможность муниципалитетам формулировать свою позицию относительно их участия в проектной деятельности, своевременно выявлять проблемы, с которыми они сталкиваются в своей работе. Проанализировав участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов в различных регионах, можно выделить проблему недостаточного финансирования местных программ, сложный механизм участия в государственных и региональных программах, низкую информированность населения о тех проектах, которые реализуются в регионах, незаинтересованность муниципальных и региональных управленческих команд в совместной проектной работе, низкий уровень квалификации управленцев на местном уровне, а также отсутствие единой информационной цифровой платформы, которая смогла бы стать ориентиром и методическим помощником для эффективной реализации национальных проектов в регионах во взаимодействии с органами местного самоуправления.

В связи с этим считаем необходимым формирование ежегодного сводного рейтинга достижений муниципальных образований в рамках реализации национальных проектов с целью эффективного стимулирования муниципалитетов к участию в проектной деятельности. Предлагаем в рамках федеральных проектов предусмотреть возможность участия граждан в выборе объектов строительства, реконструкции, благоустройства и т. д. через сервис «Госуслуги» или иные сервисы. Необходимо ввести программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов муниципальных образований по направлениям участия муниципального образования в реализации мероприятий в рамках региональных проектов. Также видится необходимым ввести специальные разделы о ходе реализации национальных проектов на официальных сайтах и в социальных сетях администраций муниципальных образований.

Таким образом, можно констатировать, что муниципальные образования играют значительную роль в осуществлении национальных программ в рамках региональных проектов. И поскольку улучшение качества жизни граждан выступает целью и стратегическим ориентиром

для любого уровня публичного управления в России, органы местного самоуправления должны быть в полной мере вовлечены в государственную повестку перспективного социально-экономического развития.

Библиографический список

Андриченко Л. В. Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации : правовые основы // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 5.

Домченко А. С. Государственное стратегическое планирование как форма административной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 35–39.

Чепурнова Н. М., Ищенко А. А. Некоторые аспекты совершенствования административно-правового регулирования стратегического планирования в контексте конституционной реформы в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 22–27.

References

Andrichenko L. V. Strategy of state regional development of the Russian Federation: legal foundations // Journal of Russian Law. 2017. No. 5. P. 5.

Demchenko A. S. State strategic planning as a form of administrative policy // State power and local self-government. 2022. № 7. P. 35–39.

Chepurnova N. M., Ishchenko A. A. Some aspects of improving the administrative and legal regulation of strategic planning in the context of constitutional reform in the Russian Federation // Administrative law and process. 2022. No. 1. P. 22–27.

Воронежский государственный университет

Китаева В. Е., преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: kitaevave@mail.ru

Voronezh State University

Kitaeva V. E., Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: kitaevave@mail.ru

Поступила в редакцию: 27.11.2022

Received: 27.11.2022

Для цитирования:

Китаева В. Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов публичной власти при осуществлении проектной работы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 39–45. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/39-45

For citation:

Kitaeva V. E. Constitutional and legal basis for interaction of public authorities in the implementation of project work // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 39–45. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/39-45

УДК 342-41
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/46-52

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ – ПРАВОВОЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ГОСУДАРСТВО

В. В. Гошуляк
Пензенский государственный университет

THE RUSSIAN FEDERATION IS A DEMOCRATIC STATE GOVERNED BY THE RULE OF LAW

V. V. Goshulyak
Penza State University

Аннотация: рассматриваются конституционные характеристики Российского государства после конституционной реформы 2020 г. Выдвигаются аргументы в обоснование позиции о том, что Российская Федерация продолжает оставаться правовым демократическим государством и после внесения поправок в Конституцию РФ. Сделан вывод о том, что поправки не изменили и не размыли основы конституционного строя. Российская Федерация может считаться эталоном для называющих себя демократическими стран объединенного Запада, отказавшихся от верховенства права, многополярного мира, свободного и демократического развития других стран, не входящих в его состав, сделавших ставку на диктат и силовое решение назревших проблем мирового развития, не считающихся с общепризнанными принципами и нормами международного права.
Ключевые слова: демократическое правовое государство, система единой публичной власти, конституционные ценности, легитимность власти, политические партии, политический режим, народовластие.

Abstract: the article examines the constitutional characteristics of the Russian state after the constitutional reform of 2020. The author puts forward arguments in support of the position that the Russian Federation continues to be a legal democratic state even after amendments to the Constitution of the Russian Federation. It is concluded that the amendments have not changed or eroded the foundations of the constitutional system. The Russian Federation can be considered a benchmark for the countries of the united West that call themselves democratic, who have abandoned the rule of law, the multipolar world, the free and democratic development of other countries that are not part of it, who have staked on dictatorship and the forceful solution of urgent problems of world development, regardless of the generally recognized principles and norms of international law.
Key words: democratic rule of law, system of unified public authority, constitutional values, legitimacy of government, political parties, political regime, democracy.

В юридической науке рассмотрению Российской Федерации как демократического правового государства посвящено немало научных работ. На первый взгляд, эта тема является достаточно изученной и исчерпанной. Однако после конституционной реформы 2020 г. и начала специальной военной операции на Украине стали появляться научные работы, содержащие достаточно критические, в отдельных случаях и обоснованные, оценки конституционных изменений, связанные с сохранением в Российской Федерации черт и принципов правового демократического государства.

© Гошуляк В. В., 2023

В свою очередь в странах так называемого объединенного Запада, которые объявили себя демократическими и эталонными для подражания, усилились русофобские настроения и острое неприятие российского политического режима. Все это вместе взятое вновь актуализировало проблему рассмотрения Российской Федерации как демократического и правового государства.

В современной науке конституционного права также имеется немало работ, критически оценивающих конституционную реформу и связанную с ней единую систему публичной власти в Российской Федерации. А. А. Кондрашев пишет о том, что изменения в Конституции РФ представляют собой попытку «противопоставить нормальные ценности демократического общества и государства особым "традиционным" ценностям современной России, противопоставляющей себя классическим демократиям Запада и не ориентирующейся на идеалы свободного мультикультурного мира... Наш политический режим за последние восемь-девять лет существенно эволюционировал и находится на пороге того, что можно назвать переходом к полноценной авторитарной диктатуре»[1].

А. К. Сисакьян, оценивая конституционные преобразования, констатирует, что их «можно охарактеризовать как направленные на расширение полномочий отдельных должностных лиц и государственных органов, централизацию их властных полномочий, возвышение над иными»[2].

Вместе с тем нам представляется, что таких резких и однозначных оценок современного политического режима в Российской Федерации, равно как и его идеализации, следует избегать. Внесенные в Конституцию РФ поправки в большинстве случаев оказались своевременными, сохранили в ней конституционные ценности и принципы правового демократического государства. Их масштабность и влияние на все сферы жизнедеятельности общества и государства в полной мере будут оценены несколько позже, с течением времени.

В научной литературе выделяются различные признаки правового государства. Их обобщенный анализ позволяет вести речь о таких признаках правового государства, как связанность государственной власти правом и его господство во всех сферах жизни общества и государства; соответствие закона праву и верховенство закона; гарантированность и реальное обеспечение прав и свобод человека и гражданина; построение отношений личности и государства на основе взаимной ответственности; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви; поддержание законности и правопорядка; установление демократического политического режима.

Закрепление признаков правового государства в конституциях той или иной страны превращает их в конституционные принципы, поэтому исследователи различают признаки и принципы правового государства и не отождествляют их[3]. Конституционные принципы правового государства, в отличие от его признаков, имеют общерегулятивное значение и оказывают влияние на развитие национального законодательства.

В Конституции РФ закрепляются такие принципы правового государства, как верховенство права, принцип разделения властей, принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина, принципы социального государства, законности, демократизма, народовластия. Целью правового государства является «соблюдение, защита и гарантирование прав и свобод, при этом человек признается высшей ценностью»[4]. Последнее является одновременно и целью, и главным принципом правового государства. Конституционная реформа 2020 г. не повлияла на закрепление данных принципов в Конституции РФ, что не привело и не могло привести к их умалению.

Из содержания Основного закона РФ можно вывести и неписанные конституционные принципы, которые в достаточной степени характеризуют правовое государство и которые в юри-

[1] *Кондрашев А. А.* Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 20.

[2] *Сисакьян А. К.* Конституционные преобразования системы публичной власти и их влияние на формирование положительного конституционного правосознания // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 17.

[3] См.: *Мандрыка Н. Н.* Общие и уникальные признаки правового государства и их соотношение с принципами правового государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 6.

[4] *Колесников Е. В.* Конституционные основы построения демократической правовой государственности в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 13.

дической науке получили название имплицитных[5]. Такие принципы выявляются Конституционным Судом РФ в процессе толкования Конституции РФ и как писаные принципы имеют общерегулятивное и общеобязательное значение. К ним можно отнести принципы правовой определенности, поддержания доверия граждан к государству и закону, соразмерности ограничения прав и свобод человека и гражданина, систематического обновления органов государственной власти.

Принципы правового государства относятся к руководящим правовым началам как «обладающие высшей юридической силой, универсальным содержанием с императивным характером предписаний, позволяющие обеспечить упорядоченное правовое регулирование конституционно-правовых отношений и соответствующее правоприменение»[6]. Именно они составляют конституционные основы правового демократического государства, являясь одновременно незыблемыми конституционными ценностями, которые воспринимаются нами как самые важные, значимые и обязательные для всех субъектов права[7].

Закрепленные в Конституции РФ принципы правового демократического государства выражают конституционную идентичность Российской Федерации, под которой понимается нечто особенное, присущее только данному государству[8]. В ней выделяются приоритет прав и свобод человека и гражданина, принципы российского федерализма, социального государства, сохранение исторически сложившегося государственного единства, принципы формирования высших органов государственной власти и т. п. После внесения масштабных изменений в Конституцию РФ конституционная идентичность Российской Федерации также осталась незыблемой.

Российские и зарубежные критики конституционных поправок основное внимание уделяют появлению в Основном законе РФ категории «единая публичная власть», имеющей прямое отношение к установившемуся в Российской Федерации политическому режиму. В. Ф. Попандопуло в связи с этим пишет, что «становление “вертикали власти” и “управляемой демократии” свидетельствует о невозможности при нынешнем политическом режиме реализовать в полной мере принципы, вытекающие из демократического политического режима: народовластие, многопартийность и политический плюрализм, приоритет интересов личности и их гарантирование государством, независимость судебной власти»[9].

Демократичность политического режима определяется «приоритетом принципа народовластия, которому должны соответствовать все остальные принципы и нормы»[10]. Важнейшими элементами принципа народовластия являются свободные выборы и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти. Без свободных выборов невозможно формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления на демократической основе. Без общественного контроля невозможно проводить «наблюдение и анализ деятельности органов публичной власти со стороны институтов гражданского общества и осуществляемых с целью выявления нормативных отклонений в процессе функционирования властных органов и поддержания либо восстановления нарушенных правовых установлений»[11].

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определил, что целями общественного контроля являются: «1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интере-

[5] См.: *Трошкина А. А.* Конституционные имплицитные принципы : к вопросу о понятии и значении // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 7–14.

[6] *Осавелюк Е. А.* Конституционные принципы – основополагающие правовые идеи или руководящие нормы права // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 28.

[7] См.: *Евдокимов В. Б., Мочалов А. Н.* Конституционные ценности в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. № 5. С. 33.

[8] См.: *Белослудцев О. С.* Теоретико-правовая природа концепции конституционной идентичности // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 3. С. 40.

[9] *Попандопуло В. Ф.* Организация публичной власти как гарантия прав и свобод человека // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 18.

[10] *Мигущенко О. Н.* Народовластие и единая система публичной власти // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2022. № 2. С. 3.

[11] *Спиридонов А. А.* Государственный, муниципальный и общественный контроль : содержание и соотношение понятий со стороны конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 5. С. 37.

сов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; 2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; 3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций»[12]. Изменения, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., также не повлияли на организацию и целеполагания общественного контроля, что не умалило значимость принципа народовластия в Российской Федерации.

Политический режим в государстве определяется уровнем развития народовластия и политической системы, а также конституционными средствами осуществления политической власти. При этом демократический политический режим может быть реализован только в правовом государстве[13].

Введение в Конституцию РФ единой системы публичной власти[14], состоящей из местного самоуправления, федеральной и региональной государственной власти, оказало свое влияние на существующий политический режим. Нормативное закрепление принципа единой публичной власти, по оценкам исследователей, стало ключевым элементом конституционной реформы 2020 г.[15]

Необходимость введения принципа единой системы публичной власти диктовалась недостаточной скоординированностью «в деятельности государственного и муниципального уровней власти и в течение многих лет негативно сказывалась на реализации прав граждан»[16]. Закрепление в Конституции РФ единой системы публичной власти выражается в ее функциональном единстве и определяется эффективностью политического режима вследствие повышения качества управления во всех контролируемых властью сферах жизнедеятельности общества и государства.

В демократическом обществе единая система публичной власти в своей основе строится на ее легитимности. Именно легитимность власти «следует расценивать как конечную (абсолютную) цель демократического политического процесса»[17].

Легитимность власти вытекает из конституционного принципа народовластия и строится на основе свободных выборов, сердцевиной которых является политическая конкуренция кандидатов и политических партий. Политическая конкуренция «применительно к правовому государству представляет собой совокупность общественных отношений, направленных на обеспечение равных условий участия субъектов политической деятельности в борьбе за осуществление политической власти»[18].

Важнейшим элементом в легитимации единой системы публичной власти являются политические партии, которые являются элементом конституционного строя Российской Федерации и имеют двойственную природу и как институт

[12] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30, ч. 1. Ст. 4213.

[13] См.: *Сунцова Е. А., Мацкевич О. В.* Теоретико-правовой анализ трансформации форм государственного (политического) режима Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 4. С. 16.

[14] О поправке к Конституции Российской Федерации о совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

[15] См.: *Брежнев О. В.* Законопроект об общих принципах организации местного самоуправления 2022 г. : новеллы и преемственность в правовом регулировании // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 11.

[16] *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* 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». М., 2020. С. 207.

[17] *Ескина Л. Б.* Избирательная система как фактор легитимации представительной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 34.

[18] *Долгих Ф. И.* Политическая конкуренция в России и политические партии // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 2. С. 9.

гражданского общества, и как часть публичной власти после успешного прохождения выборов[19].

Критики современного российского политического режима, доказывая усиление авторитарных начал в системе правления, в первую очередь говорят об усилении вертикали власти в связи с введением принципа единой системы публичной власти и находят изъяны в избирательной системе.

Единая система публичной власти не усиливает авторитарные начала в ней и не превращает государственную власть в диктатуру. Авторитарные начала во власти являются методами ее осуществления. Единая система публичной власти только совершенствует систему управления, обеспечивает государственное единство и укрепляет суверенитет государства. Поэтому с такими выводами нельзя согласиться.

Что касается избирательной системы, то ряд доводов критиков можно поддержать, избегая крайностей. Среди них на первое место следует поставить установление избирательным законодательством ряда преференций для парламентских партий, что нарушает принцип равенства участников избирательного процесса. Так, Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» исключил требование сбора подписей для парламентских политических партий[20]. Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» политические партии, набравшие не менее трех процентов голосов избирателей, пришедших на выборы депутатов Государственной Думы РФ, либо кандидаты на должность Президента РФ обеспечиваются государственным финансированием[21]. Эти исключения из общих правил нарушают принцип равенства субъектов избирательного процесса.

Конституционный Суд РФ поддержал преференции для отдельных политических партий в целях формирования в Российской Федерации достаточно крупных и хорошо структурированных политических партий. Такие преференции должны носить временный характер[22].

В современной юридической науке выработаны предложения по поводу этих преимуществ, которые можно поддержать. «В случае предоставления каких-либо преференций отдельным политическим партиям для остальных партий либо должна быть предусмотрена возможность выбора альтернативных правовых способов подтверждения поддержки избирателей, либо установлены дополнительные гарантии равенства»[23].

Критически можно оценить и закрепление Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» муниципального фильтра на выборах глав субъектов РФ или их наделение полномочиями без проведения всеобщих выборов[24].

Между тем приведенные выше преференции и ограничения при проведении выборов не дают основания делать вывод об отсутствии в Российской Федерации демократического политического режима и формировании в нем авторитарных начал. Эти ограничения носят временный характер и преодолимы путем внесения соответствующих изменений в конституционное законодательство.

Конституционная реформа 2020 г. внесла изменения и в статус Президента Российской Федерации, ограничив пребывание его в должности двумя сроками. При этом течение сроков начинается после внесения изменений в Конституцию РФ. Конституционный Суд РФ посчитал эту оговорку непринципиальной, поскольку выбор нового Президента РФ все равно остался за избирателями[25]. Также изменились

[19] См.: *Коновальчиков Я. А.* Взаимодействие политических партий и государства как конституционно-правовая категория // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 76.

[20] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

[21] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

[22] Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности абзаца второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации Балтийская республиканская партия от 1 февраля 2005 г. № 1.П // Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2005. М., 2006. С. 25–36.

[23] *Коновальчиков Я. А.* Принцип равенства политических партий в избирательном процессе // Российский юридический журнал. 2021. № 4. С. 48.

[24] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52, ч. 1. Ст. 8973.

[25] Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и

полномочия Президента РФ при назначении Правительства РФ, организации суда и прокуратуры с одновременным усилением роли Государственной Думы РФ и Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Эти изменения в конституционно-правовом статусе Президента РФ не выглядят избыточными и не свидетельствуют о дальнейшей персонификации власти и усилении ее авторитарных начал.

Таким образом, Российская Федерация и после внесения поправок 2020 г. в Конституцию РФ продолжает оставаться демократическим правовым государством. Поправки не изменили и не размыли основы конституционного строя. Российская Федерация может считаться эталоном для называющих себя демократическими стран объединенного Запада, отказавшихся от верховенства права, многополярного мира, свободного и демократического развития других стран, не входящих в его состав, сделавших ставку на диктат и силовое решение назревших проблем мирового развития, не считающихся с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Библиографический список

Белослудцев О. С. Теоретико-правовая природа концепции конституционной идентичности // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 3. С. 39–62.

Брежнев О. В. Законопроект об общих принципах организации местного самоуправления 2022 г. : новеллы и преемственность в правовом регулировании // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2022. № 2. С. 11–15.

Долгих Ф. И. Политическая конкуренция в России и политические партии // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 2. С. 9–14.

Евдокимов В. Б., Мочалов А. Н. Конституционные ценности в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. № 5. С. 28–42.

Ескина Л. Б. Избирательная система как фактор легитимации представительной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 34–36.

Колесников Е. В. Конституционные основы построения демократической правовой государственности в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 12–16.

Кондрашев А. А. Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 15–25.

Коновальчиков Я. А. Взаимодействие политических партий и государства как конституционно-правовая категория // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 74–81.

Коновальчиков Я. А. Принцип равенства политических партий в избирательном процессе // Российский юридический журнал. 2021. № 4. С. 42–54.

Мандрыка Н. Н. Общие и уникальные признаки правового государства и их соотношение с принципами правового государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 3–6.

Мигущенко О. Н. Народовластие и единая система публичной власти // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2022. № 2. С. 5–10.

Осавелюк Е. А. Конституционные принципы – основополагающие правовые идеи или руководящие нормы права // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 26–28.

Попандопуло В. Ф. Организация публичной власти как гарантия прав и свобод человека // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 11–19.

Сисакьян А. К. Конституционные преобразования системы публичной власти и их влияние на формирование положительного конституционного правосознания // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 14–17.

Спиридонов А. А. Государственный, муниципальный и общественный контроль : содержание и соотношение понятий со стороны конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 5. С. 33–45.

Сунцова Е. А., Мацкевич О. В. Теоретико-правовой анализ трансформации форм государственного (политического) режима Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 4. С. 13–15.

Трошкина А. А. Конституционные имплицитные принципы : к вопросу о понятии и значении // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 7–14.

Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от

9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Рос. газета. 2020. 17 марта.

14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М. : Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.

References

Belosludtsev O. S. Theoretical and legal nature of the concept of constitutional identity // Comparative Constitutional Review. 2021. No. 3. P. 39–62.

Brezhnev O. V. Draft law on general principles of local self-government organization 2022: novelties and continuity in legal regulation // Municipal Service: legal issues. 2022. No. 2. P. 11–15.

Dolgikh F. I. Political competition in Russia and political parties // State power and local self-government. 2019. No. 2. P. 9–14.

Evdokimov V. B., Mochalov A. N. Constitutional values in constitutions and charters of subjects of the Russian Federation // Journal of Russian Law. 2021. No. 5. P. 28–42.

Eskina L. B. The electoral system as a factor of legitimization of representative power // Constitutional and municipal law. 2020. No. 5. P. 34–36.

Kolesnikov E. V. Constitutional foundations of building democratic legal statehood in the Russian Federation // State power and local self-government. 2016. No. 6. P. 12–16.

Kondrashev A. A. Trends in the constitutional development of Russia in the context of the constitutional reform of 2020 //Constitutional and municipal law. 2021. No. 11. P. 15–25.

Konovalchikov Ya. A. Interaction of political parties and the state as a constitutional and legal category // Actual problems of Russian law. 2018. No. 9. P. 74–81.

Konovalchikov Ya. A. The principle of equality of political parties in the electoral process // Russian Law Journal. 2021. No. 4. P. 42–54.

Mandryka N. N. General and unique features of the rule of law and their correlation with the principles of the rule of law // State power and local self-government. 2022. No. 9. P. 3–6.

Migushchenko O. N. Democracy and the unified system of public power // Municipal service: legal issues. 2022. No. 2. P. 5–10.

Osavelyuk E. A. Constitutional principles – fundamental legal ideas or guiding norms of law // Constitutional and municipal law. 2022. No. 1. P. 26–28.

Popandopulo V. F. Organization of public power as a guarantee of human rights and freedoms // Constitutional and municipal law. 2022. No. 10. P. 11–19.

Sisakyan A. K. Constitutional transformations of the system of public power and their impact on the formation of a positive constitutional legal consciousness // Constitutional and municipal law. 2021. No. 3. P. 14–17.

Spiridonov A. A. State, municipal and public control: content and correlation of concepts from the side of constitutional law // Actual problems of Russian law. 2022. № 5. P. 33–45.

Suntsova E. A., Matskevich O. V. Theoretical and legal analysis of the transformation of the forms of the state (political) regime of the Russian state // State power and local self-government. 2022. No. 4. P. 13–15.

Troshkina A. A. Constitutional implicit principles: on the question of the concept and meaning // Constitutional and municipal law. 2022. No. 9. P. 7–14.

Khabrieva T. Ya., Klishas A. A. Thematic commentary on the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 N 1-FKZ "On improving regulation of certain issues of the organization and functioning of public power". Moscow : Norm, INFRA-M, 2020. 240 p.

Пензенский государственный университет
Гошуляк В. В., доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, директор юридического института
E-mail: vvgoshulyak@rambler.ru

Поступила в редакцию: 24.02.2023

Для цитирования:
Гошуляк В. В. Российская Федерация – правовое демократическое государство // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 46–52. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/46-52

Penza State University
Goshulyak V. V., Doctor of Law Sciences, Doctor of Historical Sciences, Professor, Director of the Law Institute
E-mail: vvgoshulyak@rambler.ru

Received: 24.02.2023

For citation:
Goshulyak V. V. The Russian Federation is a democratic state governed by the rule of law // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 46–52. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/46-52

УДК 342.92
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/53-61

ПРИНЦИП ЗАЩИТЫ ДОВЕРИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ ДОКТРИНЫ И ПРАКТИКИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ

С. С. Кустов
Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ»

THE PRINCIPLE OF TRUST PROTECTION: THE FORMATION OF THE DOCTRINE AND PRACTICE OF LAW ENFORCEMENT IN RUSSIA

S. S. Kustov
Novosibirsk State University of Economics and Management (NSUEM)

Аннотация: рассматриваются место и роль принципа защиты доверия в системе принципов российского административного права. Принцип защиты доверия обеспечивает стабильность и предсказуемость решений и действий органов публичной администрации в отношениях, возникающих с участием невластных субъектов. В практике Конституционного Суда РФ он находит свое выражение в принципе поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который выводится судом путем толкования норм Конституции РФ. Отмечается, что посредством практики Конституционного Суда РФ происходит нормативно-интерпретационная конституционализация принципа защиты доверия в отечественной правовой системе. Выделены способы рецепции принципа защиты доверия Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции и арбитражными судами Российской Федерации и определены категории споров, в которых используется данный принцип при построении аргументации.
Ключевые слова: принцип защиты доверия, административные процедуры, Конституционный Суд РФ, принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, конституционализация.

Abstract: the article analyzes the place and role of the trust protection principle in the system of Russian administrative law principles. Trust protection principle guarantees stability and transparency of decisions and actions of public administration authority in the matters, which involve powerless subjects. In the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation the trust protection principle is expressed in the principle of maintaining the trust of civilians to the law and actions of the government, which is determined by the Court by interpreting the norms of the Constitution of the Russian Federation. It has been observed that the normative-interpretative constitutionalization of the trust protection principle in the domestic system of law happens through the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. The means of adoption of the trust protection principle by the Supreme Court of the Russian Federation, the Court of general jurisdiction and Commercial Court are distinguished, the dispute categories which utilize that particular principle to develop reasoning are determined.
Key words: trust protection principle, administrative procedures, Constitutional Court of the Russian Federation, principle of maintaining the trust of civilians to the law and actions of the government, constitutionalization.

Общественные отношения, основанные на доверии или недоверии, играют важную роль в правовом регулировании взаимоотношений государства, общества и гражданина. А. Н. Кокотов отмечает, что порядок, справедливость, доверие в своём органическом единстве составляют сущностную основу права[1]. Принцип защиты доверия (законных ожиданий) является важнейшей частью современного административного права и ключевым принципом административ-

© Кустов С. С., 2023

[1] См.: *Кокотов А. Н.* Доверие. Недоверие. Право. М., 2004. С. 52.

ных процедур, который обеспечивает стабильность и предсказуемость решений и действий органов публичной администрации в отношениях, возникающих с участием невластных субъектов. При этом у невластного участника правоотношения формируется правомерное ожидание, что он может рассчитывать на отношение, сформированное ранее в практике органов публичной администрации. Концепт защиты доверия известен многим зарубежным правопорядкам (Великобритании, Германии, Канады, Южно-Африканской Республики, Австралии и др.), поэтому особое значение приобретает сравнительно-правовой метод, позволяющий выявить истоки принципа защиты доверия в правопорядках системы Общего права и континентальной правовой семьи в сравнении с Россией.

Исторически доктрина защиты законных ожиданий впервые сформировалась в Великобритании и в дальнейшем получила свое признание и развитие в правопорядках других стран Содружества (*Commonwealth*)[2].

По словам Э. У. Брэдли (*A. W. Bradley*), К. Д. Эвинга (*K. D. Ewing*) и К. Найта (*C. Knight*), принцип защиты законных ожиданий предполагает, что «в своих взаимодействиях с органами публичной власти частные лица должны быть осведомлены о том, что могут руководствоваться заявлениями официальных лиц или решениями, которые были доведены до их сведения, а также когда от этих заявлений возможно отступить»[3].

В британском административном праве традиционно выделяют процессуальные (*procedural legitimate expectations*) и материально-правовые законные ожидания (*substantive legitimate expectations*)[4]. Источником принципа защиты законных ожиданий в Великобритании является процессуальная гарантия «естественной справедливости» или обязанность действовать беспристрастно[5]. М. Гроувс (*M. Groves*) отмечает, что «теория законных ожиданий способствовала расширению обязанностей по соблюдению требований естественной справедливости посредством расширения обязанностей вне относительно узкого диапазона прав и интересов, к которым по традиции применялась естественная справедливость»[6].

Впервые термин «законные ожидания» был сформулирован лордом Деннингом (*Denning*) в деле *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs* в 1969 г., в котором была рассмотрена проблема защиты процессуальных законных ожиданий[7]. Однако активное развитие доктрины защиты законных ожиданий в Великобритании связано с 80-ми и 90-ми гг. XX столетия[8]. Профессор В. Де Фалько (*V. De Falco*) отмечает, что законное ожидание не формируется, если решения принимаются с превышением полномочий (*ultra vires*). «Ожидания становятся возможными, только если они основаны на действиях и поведении, которые находятся в рамках действующего законодательства»[9]. Концепция материально-правовых законных ожиданий в Великобритании до сих пор представляет предмет научной дискуссии[10].

Принцип защиты законных ожиданий в Южно-Африканской Республике стал составной частью административного права в 1989 г., после дела *Administrator, Transvaal v. Traub*, в котором судья Корбетт (*Corbett*) расширил сферу применения правил естественной справедливости, в частности принцип *audi*, за рамки традиционной формулы «*liberty, property and existing rights*» в случаях, где нечто меньшее, чем существующее право, а именно законное ожидание, требует соблюдения справедливой процеду-

[2] См.: Legitimate Expectations in the Common Law World / eds. M. Groves and G. Weeks. Oxford, 2017. P. 1–15.

[3] *Bradley A. W., Ewing K. D., Knight C. J. S.* Constitutional and Administrative Law. Sixteenth edition. Harlow, United Kingdom. New York, 2015. P. 650.

[4] См.: *Künnecke M.* Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison. Berlin, Heidelberg, New York, 2007. P. 105 ; *Brown A.* A Theory of Legitimate Expectations for Public Administration. Oxford, 2017. P. 12.

[5] См.: *Nolte G.* General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective // The Modern Law Review. 1994. Vol. 57, no. 2. P. 195.

[6] *Groves M.* Substantive Legitimate Expectations in Australian Administrative Law // Melbourne University Law Review. 2008. Vol. 32, iss. 2. P. 472.

[7] См.: *Cripps Y.* Some Effects of European Law on English Administrative Law // Indiana Journal of Global Legal Studies. 1994. Vol. 2, iss. 1. P. 223.

[8] См.: *Винце А.* Европеизация национального административного права – сравнительно-правовое исследование // Дайджест публичного права. 2018. Вып, 7. № 1. С. 69–70.

[9] *De Falco V.* Administrative Action and Procedures in Comparative Law. Hague, 2018. P. 209.

[10] См.: *Young A.* Stuck at a Crossroad? Substantive Legitimate Expectations in English Law // The Cambridge Law Journal. 2021. Vol. 80, iss. S.1. P. 179–207.

ры[11]. По мнению Г. Кинота (*G. Quinot*), принцип защиты законных ожиданий как устоявшийся принцип административного права ЮАР означает, что «…лицо, имеющее законные ожидания, проистекающие из прямого обещания, данного администрацией или регулярной административной практикой, имеет право быть выслушанным до того, как принимается административный акт, который влияет на это ожидание»[12].

Доктрина защиты доверия в странах континентальной правовой семьи в классическом варианте представлена в административном праве Германии. Принцип защиты доверия (*Vertrauensschutz*) выводится путем толкования норм Основного закона ФРГ 1949 г. В Германии принципы правовой определенности и защиты доверия (*Vertrauensschutz*) основаны на положениях ст. 20 и 28 Основного закона ФРГ и составляют основу принципа правового государства (*Rechtsstaat*)[13]. Доктрина защиты доверия лежит в основе теории «благоприятствующих – неблагоприятствующих» административных актов[14] и закреплена в § 48–49 Закона ФРГ об административных процедурах[15].

В России доктрина защиты доверия не получила детальной разработки и обоснования в науке административного права, за исключением работ отдельных ученых[16]. Во многом это обусловлено отсутствием в нашей стране общего закона об административных процедурах, который мог бы закрепить принципы взаимодействия органов публичной администрации и невластных субъектов[17]. Ю. Н. Старилов, сожалея, что действующее российское законодательство не закрепляет принципы административных процедур, отмечает: «…принимать управленческие решения, административные акты, как и осуществлять обычные административные действия, необходимо на основании традиционных принципов административных процедур»[18]. В государствах на постсоветском пространстве, в которых приняты законы об административных процедурах, принцип защиты доверия объективирован в нормах соответствующих законов[19].

В России принцип защиты доверия не закреплен в действующем законодательстве. Взаимное доверие государства и общества упоминается в ст. 75.1 Конституции РФ, которая была введена в 2020 г. Законом РФ о поправке к Конституции РФ[20]. Судебная практика демонстрирует восприятие принципа защиты доверия, в первую очередь речь идет о практике Конституционного Суда РФ. Данный принцип находит свое выражение в принципе поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который сформулирован в правовых позициях Конституционного Суда РФ. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства непосредственно в тексте Конституции РФ не закрепляется и относится к числу неписаных конституционных принципов, сформулированных Конституционным Судом РФ путем интерпретации ряда норм Конституции РФ. По мнению Конституционного Суда РФ, указанный принцип «…предполагает сохране-

[11] См.: *Quinot G.* Substantive Legitimate Expectations in South African and European Administrative Law // German Law Journal. 2004. Vol. 5, no. 1. P. 65.

[12] Ibid. P. 66.

[13] См.: *Künnecke M.* Op. cit. P. 124.

[14] См., например: *Шерстобоев О. Н.* Административное усмотрение в случае отмены административного акта // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 16.

[15] Закон об административных процедурах Федеративной Республики Германия // Сборник законов об административных процедурах. М., 2016. С. 150–153.

[16] См.: *Шерстобоев О. Н.* Указ. соч. С. 16–18 ; *Винницкий А. В., Харинов И. Н.* Отмена в порядке самоконтроля благоприятствующих административных актов // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2020. № 6. С. 59 ; *Васильева А. Ф.* Неосновательное обогащение как новая конструкция публичного права // Вестник экономического правосудия Рос. Федерации. 2020. № 9. С. 127–141.

[17] Подробнее о дискуссии, связанной с необходимостью разработки и принятия закона об административных процедурах см., напр.: *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2019. № 4 (39). С. 8–27 ; *Кононов П. И., Стахов А. И.* О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40–68.

[18] *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 19.

[19] См., например: ст. 13 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан. URL: https://online.zakon.kz (дата обращения: 10.08.2022); ст. 13 Закона Азербайджанской Республики об административном производстве // Сборник законов об административных процедурах. М., 2016. С. 8; ст. 16 Закона Республики Узбекистан об административных процедурах. URL: https://lex.uz/docs/3492203 (дата обращения: 21.08.2022).

[20] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Рос. газета. 2020. 16 марта.

ние разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности, в частности посредством установления временного регулирования, в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям»[21]. Например, в определении от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О, руководствуясь принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, Конституционный Суд РФ признал допустимым отказ федерального законодателя от применения льготных условий лесопользования как одной из форм поддержки сельскохозяйственных организаций. Подобное правовое регулирование, по мнению Конституционного Суда РФ, учитывает принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, нашедший свое выражение в двухлетнем переходном периоде для сельскохозяйственных организаций, в рамках которого они могли адаптироваться к новым условиям правового регулирования, кроме того, законодатель установил для них иные механизмы государственной поддержки в рамках общей государственной политики, направленной на развитие сельского хозяйства (Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ).

В большинстве дел, в которых использовался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, Конституционным Судом РФ при построении аргументации правовая природа данного принципа, как правило, не определяется. Однако в тех правовых позициях, в которых суд указывает на правовую природу принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, она определяется различным образом.

В постановлении от 2 июля 2020 г. № 32-П[22] Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства вытекает из принципов юридического равенства и справедливости в правовом демократическом государстве, так как они требуют не только правовой определенности, но и предсказуемости правового регулирования. В другом деле Конституционный Суд РФ отметил, что принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства связан с принципом равенства, которой закреплен в ст. 19 Конституции РФ[23].

В некоторых делах Конституционный Суд РФ распространяет сферу применения указанного принципа также на действия государства, связанные с заключением и исполнением международных договоров Российской Федерации[24].

В постановлении от 28 ноября 2017 г. № 34-П Конституционный Суд РФ подчеркнул, что принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства должен соблюдаться в случае изменения законодателем ранее установленных правил, оказывающего неблагоприятное воздействие на правовое положение лиц, которых оно затрагивает. Соблюдение указанного

[21] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Аятское» на нарушение конституционных прав и свобод частями 1 и 2 статьи 4 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2010. № 4.

[22] По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 15 и статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и части первой статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. С. Машукова : постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 2020 г. № 32-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 28. Ст. 4498.

[23] По делу о проверке конституционности подпункта 15 пункта 2 статьи 146 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Центрального округа : постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 41-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2020. № 1.

[24] См., например: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «ВЭД Агент» на нарушение конституционных прав и свобод решением Коллегии Евразийской экономической комиссии «О классификации бытового отпаривателя для одежды в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза» : определение Конституционного Суда РФ от 26 марта 2020 г. № 588-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Decision (дата обращения: 20.05.2022) ; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Фамадар Картона Лимитед» на нарушение конституционных прав и свобод решением Комиссии Таможенного союза «О порядке применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза» : определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2015 г. № 583-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2015. № 4.

принципа, по мнению Конституционного Суда РФ, имеет существенное значение для обеспечения единства правоприменения. Исходя из конституционного принципа недопустимости придания обратной силы закону, устанавливающему или отягчающему ответственность (ст. 54 Конституции РФ), ухудшающему положение налогоплательщиков (ст. 57 Конституции РФ), «…не может иметь обратную силу постановление высшего суда, содержащее толкование нормы права, вследствие которого ухудшается положение налогоплательщика, добросовестно, т. е. без каких-либо злоупотреблений (создание различных форм уклонения от уплаты налогов и (или) их незаконного уменьшения и т. п.), действовавшего в рамках устоявшегося на момент такого изменения толкования соответствующих нормативных положений…»[25].

Необходимо отметить, что в некоторых случаях принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства используется Конституционным Судом РФ вместе с принципом правовой определенности при построении аргументации. В таком понимании отсутствие правовой определенности рассматривается в качестве угрозы для доверия и возможного нарушения принципа юридического равенства. В постановлении от 14 января 2020 г. № 2-П Конституционный Суд РФ, руководствуясь данными принципами, рассмотрел вопрос о конституционности норм Типового положения, которыми определялся порядок предоставления социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам[26].

Таким образом, в практике Конституционного Суда РФ принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства используется как средство аргументации в случае оценки дискреционных полномочий органов публичной власти при издании или внесении изменений в нормативные правовые акты, нормы которых изменяют существующее правовое регулирование, и предполагает предсказуемость и стабильность регулирования соответствующих общественных отношений.

Основная практика, в которой Конституционный Суд РФ применяет указанный принцип, связана с проверкой конституционности нормативных правовых актов, которыми устанавливается, изменяется либо отменяется порядок реализации прав и обязанностей, льгот и мер поддержки, предоставляемых невластным субъектам. Однако в практике конституционного правосудия потенциал принципа защиты доверия в полной мере не раскрыт, на что обращается внимание в науке административного права. Практика Конституционного Суда РФ демонстрирует усеченное понимание принципа защиты доверия, сводимого исключительно к качеству нормы закона[27].

Следовательно, посредством практики Конституционного Суда РФ происходит нормативно-интерпретационная конституционализация принципа защиты доверия в отечественной правовой системе. Во многом благодаря практике органа конституционного правосудия принцип защиты доверия был воспринят Верховным Судом РФ, арбитражными судами и судами общей юрисдикции. Можно выделить два способа рецепции принципа защиты доверия субъектами правоприменения.

Во-первых, использование судами правовых позиций Конституционного Суда РФ, в которых упоминается принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства[28].

---

[25] По делу о проверке конституционности пункта 8 статьи 75, подпункта 3 пункта 1 статьи 111 и подпункта 23 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой акционерного общества «Флот Новороссийского морского торгового порта» : постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 2017 г. № 34-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2018. № 2.

[26] По делу о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598), в связи с жалобой гражданки М. В. Алисовой : постановление Конституционного Суда РФ от 14 января 2020 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2020. № 1.

[27] См.: *Васильева А. Ф.* Неосновательное обогащение как новая конструкция публичного права // Вестник экономического правосудия Рос. Федерации. 2020. № 9. С. 137.

[28] См.: О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 49 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Феде-

Во-вторых, принцип защиты доверия формулируется судами без ссылок на правовые позиции Конституционного Суда РФ и принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Например, в п. 22 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21[29] можно проследить восприятие элементов теории «благоприятствующих – неблагоприятствующих» административных актов (в основе которой в Германии лежит принцип защиты доверия) в контексте рассмотрения споров, связанных с оспариванием решения, которым пересмотрено (отменено, изменено) ранее принятое решение в отношении невластного субъекта. По мнению Пленума Верховного Суда РФ, решения, которыми невластным субъектам отказано в предоставлении права либо в результате которых ограничены их права или незаконно возложены обязанности, а также иным образом ухудшено их положение, могут быть изменены или отменены уполномоченными органами публичной власти, их должностными лицами без каких-либо ограничений при условии, что изменение или отмена не нарушают закон и не ухудшают правового положения других лиц. Пересмотр решений органов публичной администрации, которыми подтверждаются права, невластные субъекты наделяются новыми правами либо отменяются возложенные на них обязанности, а также иным образом улучшается их положение, должен быть законным, обоснованным, исключающим произвольность их изменения, отмены или приостановления их действия. В п. 22 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 подчеркнул, что «…недопустимость произвольного изменения, отмены или приостановления действия таких решений означает обязанность наделенных публичными полномочиями органа или лица обосновать необходимость изменения, отмены или приостановления действия решения, указав на несоответствие ранее принятого решения нормам права, законной цели, фактическим обстоятельствам…».

Так, восьмой кассационный суд общей юрисдикции сославшись на п. 22 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 отменил судебные акты нижестоящих судов, которым было признано незаконным решение органа государственной власти субъекта РФ об отказе в предоставлении в собственность без торгов земельного участка и распоряжение об отмене ранее принятого решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка. Суд обратил внимание, что отмена органом государственной власти субъекта РФ ранее принятого решения связана с устранением нарушений норм градостроительного и земельного законодательства. Кроме того, оспариваемые решения не влекут нарушения прав административного истца на предоставление земельного участка в собственность бесплатно и не ухудшают правового положения других лиц[30].

В другом деле арбитражный суд апелляционной инстанции, подтверждая обоснованность вывода суда первой инстанции о признании недействительным решения таможенного органа, в своей аргументации сослался на ст. 75.1 Конституции РФ и пришел к выводу, что таможенный орган обязан соблюдать принципы правовой определенной определенности и законности, поддержания доверия хозяйствующих субъектов к закону и действиям государства при осуществлении своих полномочий[31].

Можно выделить несколько категорий споров, в которых суды наиболее часто при построении аргументации используют принцип защиты доверия. В судебной практике указывается на наличие либо отсутствие у невластных субъектов правомерных ожиданий[32]. В налоговых

рации. 2020. № 1. С. 15 ; Определение Верховного Суда РФ от 27 июня 2017 г. № 307-АД16-20892 по делу № А56-19787/2016 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf_ec.php?id=1554704 (дата обращения: 28.04.2022).

[29] О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 // Рос. газета. 2022. 13 июля.

[30] Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 6 июля 2022 г. № 88А-12646/2022 по делу № 2а-3178/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[31] Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 21 декабря 2021 г. № 04АП-6397/2021 по делу № А19-1818/2021. URL: http://kad.arbitr.ru (дата обращения: 11.08.2022).

[32] Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2019 г. № 09АП-65564/2019 по делу № А40-107095/2019. URL: http://kad.arbitr.ru (дата обращения: 01.05.2022) ; Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 6 апреля 2022 г. по делу № А71-12034/2021. URL: http://kad.arbitr.ru (дата обра-

спорах, связанных с доначислением налогов, отмечается, что увеличение суммы налога к уплате, ухудшающее положение налогоплательщика, не соответствует требованиям защиты правомерных ожиданий[33]. В практике суда по интеллектуальным правам подчеркивается, что органы государственной власти должны осуществлять возложенные на них функции с учетом принципа защиты законных ожиданий[34].

Стоит отметить, что практика арбитражных судов демонстрирует подход, хотя и фрагментарно, согласно которому действие принципа защиты доверия (в отличие от практики Конституционного Суда РФ) распространяется на административные акты и действия органов публичной администрации[35]. Например, общество с ограниченной ответственностью с 2014 г. ввозило на территорию России дорожно-строительную технику (ресайклеры) из Германии. В 2014 г. невластный субъект при ввозе ресайклеров, классифицировал товар в таможенных декларациях по одному коду товара Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (далее – ТН ВЭД ЕАЭС). Центральная акцизная таможня 10 мая 2016 г. приняла решение о внесении изменений в сведения, указанные в декларациях на ресайклеры, и решения по классификации ресайклеров по другому коду товара ТН ВЭД ЕАЭС.

С 23 мая 2016 г. по 9 июля 2018 г. юридическим лицом ввезено на территорию 23 ресайклера аналогичных моделей, товар классифицирован по коду 8474 32 000 0 ТН ВЭД ЕАЭС, который был установлен Центральной административной таможней в 2016 г. В августе 2018 г. Управление товарной номенклатуры Федеральной таможенной службы России приняло заключение по результатам ведомственного контроля, в котором в мотивировочной части указало, что решения от 10 мая 2016 г. являются неправомерными и необоснованными. По итогам камеральной таможенной проверки в отношении невластного субъекта составлен акт от 23 января 2019 г., в котором установлено, что общество заявило в декларациях на товары недостоверные сведения об их коде по Товарной номенклатуре. 28 марта 2019 г. Центральная акцизная таможня приняла решения, где пересмотрела собственную позицию, указав на необходимость классификации ресайклеров, ввезенных с 23 мая 2016 г. по 9 июля 2018 г., по другому коду товаров ТН ВЭД ЕАЭС, который заявлялся обществом при ввозе товара в 2014–2016 гг. и был изменен таможенным органом. Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с требованиями о признании незаконными решений таможенного органа и признании незаконными решений о классификации товаров по ТН ВЭД ЕАЭС. Решением арбитражного суда г. Москвы в удовлетворении заявленных требований было отказано, и суд признал, что таможенный орган правильно классифицировал ввезенный и задекларированный обществом товар.

Девятый арбитражный апелляционный суд отменил решение суда первой инстанции и признал, что два решения таможенного органа от 28 марта 2019 г. о внесении изменений в сведения, заявленные в декларации, являются незаконными, поскольку приняты в нарушение п. 17 Положения о Евразийской экономической комиссии, устанавливающего, что решения Комиссии, ухудшающие положение физических и (или) юридических лиц, обратной силы не имеют. Суд обратил внимание, что, учитывая сложившуюся в результате инициативных действий таможенного органа практику классификации ресайклеров в период с 2016 по 2018 г., изменение классификационного кода товара после принятия Коллегией Евразийской экономической комиссии от 16 октября 2018 г. № 165 напрямую ухудшает положение заявителя, так как невластный субъект учитывал поведение таможенного органа и был уверен в неизменности приобретенных прав, в частности в правильности классификации ввезенного товара, а также размера своих обязанностей по уплате таможенных платежей и утилизационного сбора.

Суд пришел к выводу, что противоречивые решения таможенного органа, которые классифицируют один и тот же товар различным образом и возлагают на общество бремя дополни-

щения: 01.05.2022).

[33] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21 декабря 2021 г. № Ф05-31536/2021 по делу № А40-15841/2021. URL: http://kad.arbitr.ru (дата обращения: 11.08.2022).

[34] Решение Суда по интеллектуальным правам от 7 апреля 2022 г. по делу № СИП-126/2022. URL: http://kad.arbitr.ru (дата обращения: 01.05.2022).

[35] Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2019 г. № 09АП-65564/2019 по делу № А40-107095/2019. URL: http://kad.arbitr.ru (дата обращения: 01.05.2022) ; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13 декабря 2021 г. № Ф03-6450/2021 по делу № А04-1012/2021. URL: http://kad.arbitr.ru (дата обращения: 01.05.2022).

тельных платежей в пользу бюджета, нарушают принцип добросовестного администрирования.

В дальнейшем Девятый арбитражный апелляционный суд применил принцип защиты доверия, указав, что к невластному субъекту не могут быть применены негативные меры, так как он добросовестно следовал указаниям таможенного органа. Таможенный орган, по мнению суда, не может произвольно менять свою позицию относительно классификации однотипных товаров, поставленных с разницей в несколько месяцев, поскольку участники внешнеэкономической деятельности имеют правомерные ожидания в отношении того, что осуществляемая классификация товаров, имеющая значение в том числе для определения размера сборов и платежей, будет носить объективный, предсказуемый и прозрачный характер и не будет зависеть от усмотрения таможенных органов, что являлось бы недопустимым в публичных правоотношениях[36].

Таким образом, принцип защиты доверия (законных ожиданий) является одним из принципов административного права, который известен как странам Общего права, так и романо-германской правовой семьи. Принцип защиты доверия обеспечивает стабильность и предсказуемость решений и действий органов публичной администрации в отношениях, возникающих с участием невластных субъектов, и не чужд отечественной правовой системе. Важную роль в развитии доктрины защиты доверия в России имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ, в которых сформулирован принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем интерпретации ряда норм Конституции РФ. В нормах российского законодательства, закрепляющих отдельные административные процедуры (государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль; предоставление мер публичной поддержки невластным субъектам и др.), принцип защиты доверия не объективирован. Восприятие судами России принципа защиты доверия главным образом связано с использованием правовых позиций органа конституционного контроля при рассмотрении и разрешении споров с участием невластных субъектов и органов публичной администрации. В некоторых случаях субъекты правоприменения самостоятельно формулируют принцип защиты доверия без ссылок на правовые позиции Конституционного Суда РФ и принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, однако подобная практика не единообразна и имеет фрагментарный характер. В практике арбитражных судов фрагментарно можно выявить подход, предполагающий распространение действия принципа защиты доверия на административные акты и действия органов публичной администрации.

[36] Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2019 г. № 09АП-65564/2019 по делу № А40-107095/2019. URL: http://kad.arbitr.ru (дата обращения: 01.05.2022).

Библиографический список

Васильева А. Ф. Неосновательное обогащение как новая конструкция публичного права // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2020. № 9. С. 127–141.

Винце А. Европеизация национального административного права – сравнительно-правовое исследование // Дайджест публичного права. 2018. Вып. 7, № 1. С. 37–77.

Винницкий А. В., Харинов И. Н. Отмена в порядке самоконтроля благоприятствующих административных актов // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2020. № 6. С. 50–63.

Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40–68.

Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. М. : Юрист, 2004. 192 с.

Старилов Ю. Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2019. № 4 (39). С. 8–27.

Шерстобоев О. Н. Административное усмотрение в случае отмены административного акта // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 15–21.

Bradley A. W., Ewing K. D., Knight C. J. S. Constitutional and Administrative Law. Sixteenth edition. Harlow, United Kingdom; New York : Pearson, 2015. 753 p.

Brown A. A Theory of Legitimate Expectations for Public Administration. Oxford : Oxford University Press, 2017. 226 p.

Cripps Y. Some Effects of European Law on English Administrative Law // Indiana Journal of Global Legal Studies. 1994. Vol. 2, iss. 1. P. 213–231.

De Falco V. Administrative Action and Procedures in Comparative Law. Hague : Eleven International Publishing, 2018. 280 p.

Groves M. Substantive Legitimate Expectations in Australian Administrative Law // Melbourne University Law Review. 2008. Vol. 32, iss. 2. P. 470–523.

Künnecke M. Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison. Berlin, Heidelberg, New York : Springer, 2007. 266 p.

Legitimate Expectations in the Common Law World / M. Groves and G. Weeks (eds.). Oxford : Bloomsbury Hart Publishing, 2017. 368 p.

Nolte G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective // The Modern Law Review. 1994. Vol. 57, no. 2. P. 191–212.

Young A. Stuck at a Crossroad? Substantive Legitimate Expectations in English Law // The Cambridge Law Journal. 2021. Vol. 80, iss. S.1. P. 179–207.

Quinot G. Substantive Legitimate Expectations in South African and European Administrative Law // German Law Journal. 2004. Vol. 5, no. 1. P. 65–85.

References

Vasilyeva A. Unjustified Enrichment as a New Public Law Construction // Bulletin of Economic Justice of the Russian Federation. 2020. No. 9. P. 127–141.

Vincze A. Europeanization of National Administrative Law – A Comparative Legal Study // Public Law Digest. 2018. Iss. 7, no. 1. P. 37–77.

Vinnitskiy A., Kharinov I. Cancellations of Favorable Administrative Acts by Way of Self-Control // Electronic Supplement to the Russian Legal Journal. 2020. No. 6. P. 50–63.

Kononov P. I., Stakhov A. I. About the Draft Federal Law «On Administrative Proceedings in the Russian Federation» // Journal of the Administrative Proceedings. 2017. No. 3. P. 40–68.

Kokotov A. N. Trust. Distrust. Law. Moscow : Lawyer, 2004. 192 p.

Starilov Yu. N. Administrative Procedures – Integral Part of the Legislation about State and Municipal Management: Problems of Theory, Practice and Lawmaking // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2019. No. 4 (39). P. 8–27.

Sherstoboev O. N. Administrative Discretion in Case of Cancellation of an Administrative Act // Administrative Law and Process.2022. No. 1. P. 15–21.

Bradley A. W., Ewing K. D., Knight C. J. S. Constitutional and Administrative Law. Sixteenth edition. Harlow, United Kingdom; New York: Pearson, 2015. 753 p.

Brown A. A Theory of Legitimate Expectations for Public Administration. Oxford : Oxford University Press, 2017. 226 p.

Cripps Y. Some Effects of European Law on English Administrative Law // Indiana Journal of Global Legal Studies. 1994. Vol. 2, iss. 1. P. 213–231.

De Falco V. Administrative Action and Procedures in Comparative Law. Hague: Eleven International Publishing, 2018. 280 p.

Groves M. Substantive Legitimate Expectations in Australian Administrative Law // Melbourne University Law Review. 2008. Vol. 32, iss. 2. P. 470–523.

Künnecke M. Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison. Berlin, Heidelberg, New York: Springer, 2007. 266 p.

Legitimate Expectations in the Common Law World / M. Groves and G. Weeks (eds.). Oxford: Bloomsbury Hart Publishing, 2017. 368 p.

Nolte G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective // The Modern Law Review. 1994. Vol. 57, no. 2. P. 191–212.

Young A. Stuck at a Crossroad? Substantive Legitimate Expectations in English Law // The Cambridge Law Journal. 2021. Vol. 80, iss. S.1. P. 179–207.

Quinot G. Substantive Legitimate Expectations in South African and European Administrative Law // German Law Journal. 2004. Vol. 5, no. 1. P. 65–85.

Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ»

Кустов С. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права

E-mail: sergio2412@yandex.ru

Поступила в редакцию: 18.02.2023

Для цитирования:

Кустов С. С. Принцип защиты доверия: формирование доктрины и практики правоприменения в России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 53–61. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/53-61

Novosibirsk State University of Economics and Management (NSUEM)

Kustov S. S., PhD of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative, Finance and Corporate Law Department

E-mail: sergio2412@yandex.ru

Received: 18.02.2023

For citation:

Kustov S. S. The principle of trust protection: the formation of the doctrine and practice of law enforcement in Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 53–61. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/53-61

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/62-68

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ПРОБЛЕМА КАЧЕСТВЕННОЙ ПОДГОТОВКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПУТИ ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

С. М. Бекетова
Воронежский государственный университет, Правительство Воронежской области

М. В. Глухова
Правительство Воронежской области

NORMATIVE ACTIVITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AT THE PRESENT STAGE: THE PROBLEM OF HIGH-QUALITY PREPARATION OF MUNICIPAL REGULATORY LEGAL ACTS AND WAYS TO IMPROVE THEM (ON THE EXAMPLE OF THE VORONEZH REGION)

S. M. Beketova
Voronezh State University, Government of the Voronezh Region

M. V. Glukhova
Government of the Voronezh Region

Аннотация: рассматривается проблема повышения качества муниципального нормотворчества, исследуется соответствующий опыт Воронежской области и иных субъектов Российской Федерации, предлагаются возможные направления деятельности по совершенствованию и повышению уровня законности муниципальных нормативных правовых актов. Отдельно освещается вопрос организации мониторинга нормативных правовых актов всех уровней публичной власти на соответствие действующему законодательству как основного инструмента обеспечения их законности.
Ключевые слова: нормативные правовые акты, муниципальное нормотворчество, законность муниципальных правовых актов, мониторинг нормативных правовых актов.

Abstract: the article deals with the problem of improving the quality of municipal rulemaking, examines the relevant experience of the Voronezh region and other subjects of the Russian Federation, suggests possible areas of activity to improve and increase the level of legality of municipal regulatory legal acts. The issue of organizing monitoring of regulatory legal acts of all levels of public authority for compliance with the current legislation as the main tool for ensuring their legality is highlighted separately.
Key words: normative legal acts, municipal rulemaking, legality of municipal legal acts, monitoring of normative legal acts.

В современный период правовая система Российской Федерации характеризуется увеличением количества нормативных актов на всех уровнях публичной власти. Нормотворчество на всех уровнях публичной власти отличается высокой степенью динамичности в регулировании широкого спектра общественных отношений. В связи с этим особую актуальность приобрета-

© Бекетова С. М., Глухова М. В., 2023

ет создание механизма, обеспечивающего возможность быстрого и эффективного поиска правовой информации на всех уровнях.

Большая часть общественных отношений регулируется на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Однако особое значение имеет муниципальное правовое регулирование, осуществляемое на уровне публичной власти, наиболее приближенном к населению. Как отметил Президент Российской Федерации В. В. Путин в послании Федеральному Собранию 21 февраля 2023 г., «огромную роль в укреплении гражданского общества, в решении повседневных проблем играет местное самоуправление – самый близкий к людям уровень публичной власти. От его работы во многом зависит доверие к государству в целом, социальное благополучие граждан, их уверенность в успешном развитии всей страны»[1].

От нормотворческой деятельности в муниципалитетах зависит качество решаемых местной властью задач, выполняемых функций и предоставляемых услуг, что напрямую оказывает влияние на уровень жизни населения и эффективность ведения бизнеса. В результате принятия незаконных правовых актов, правовой неурегулированности общественных отношений нарушаются конституционные права и законные интересы граждан, в том числе социально незащищенных категорий населения. В связи с этим в последнее время в юридической литературе значительное внимание уделяется вопросам повышения качества правотворческой деятельности, проблеме эффективной организации мониторинга нормативных актов.

Действующая редакция ст. 132 Конституции Российской Федерации закрепляет вхождение органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти. Данное положение нашло свое отражение в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[2]. Указанное конституционное изменение, с одной стороны, нормативно закрепило уже сложившееся положение дел, с другой – позволило по-новому взглянуть на деятельность местного самоуправления как в целом, так и по решению отдельных задач. Одной из таких задач является обеспечение законности муниципального нормотворчества[3].

Правовым средством по обеспечению законности муниципальных нормативных правовых актов является ведение их регистра, осуществляемое правовым управлением правительства Воронежской области (далее – регистр муниципальных актов) это часть важной работы по формированию единого правового пространства на территории Российской Федерации.

Деятельность по ведению регистра муниципальных актов осуществляется в соответствии с федеральными законами от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законами Воронежской области от 30 марта 2009 г. № 15-ОЗ «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области», от 11 ноября 2009 г. № 135-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Воронежской области отдельными государственными полномочиями Воронежской области по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области», постановлениями правительства Воронежской области от 22 января 2009 г. № 13 «Об организации ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области», от 30 ноября 2009 г. № 1018 «О мерах по реализации Закона Воронежской области “О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области”»[4].

Регистр ведется в целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и

[1] Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/70565 (дата обращения: 21.02.2023).

[2] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 21.12.2021).

[3] См.: *Хобраков Д. Ц.* О контроле органов местного самоуправления за законностью муниципальных нормативных правовых актов и их проектов // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 10. С. 7–10.

[4] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

федеральных законов, учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации и создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями.

Если проанализировать муниципальные нормативные правовые акты, в отношении которых в 2022 г. была проведена юридическая экспертиза, то большую их часть составили акты, регулирующие финансовые правоотношения (решения представительных органов муниципальных образований об утверждении местных бюджетов, постановления местных администраций об утверждении муниципальных программ), административные регламенты предоставления муниципальных услуг, акты об организации деятельности представительных органов местного самоуправления, акты, регулирующие оплату труда муниципальных служащих, реализацию полномочий в сфере гражданской обороны и противодействию чрезвычайным ситуациям, акты в сфере муниципального контроля.

По результатам проведенной в 2022 г. экспертизы нарушения действующего законодательства выявлены в 1648 актах, что составляет примерно 10 % от общего числа проведенных экспертиз. Это подтверждает, что проблема их качественной подготовки по-прежнему остается актуальной.

Можно согласиться с мнением авторов – исследователей проблем муниципального нормотворчества, что основными факторами, влияющими на качество муниципальных нормативных правовых актов, являются нехватка специалистов (особенно в сельских поселениях), отсутствие необходимой кадровой и финансовой поддержки муниципальных образований со стороны субъектов Российской Федерации, слабое взаимодействие между муниципальными образованиями и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по правовым вопросам, недостаточная консультативная и методическая помощь органам местного самоуправления муниципальных образований, частое изменение норм федерального и регионального законодательства[5].

В качестве решения проблемы высказывалась идея о создании на уровне муниципальных районов постоянно действующего центра по мониторингу состояния актов муниципального района и поселений, входящих в его состав[6]. Несмотря на невозможность полного внедрения данного предложения на территории Воронежской области на сегодняшний день, необходимость усиления роли юридических служб муниципальных районов области в оказании правовой помощи органам местного самоуправления городских и сельских поселений представляется очевидной.

Современный этап развития российского законодательства характеризуется высокой степенью изменчивости. Так, в 2022 г. заметно расширились полномочия Правительства Российской Федерации в регулирования различных сфер общественных отношений: лицензирования, аккредитации, аттестации, государственной регистрации, проведения квалификационных экзаменов, включения в реестр, а также иных разрешительных режимов, установленных законодательством Российской Федерации, осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на основании Федеральных законов от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», установления порядка и случаев изменения существенных условий государственных и муниципальных контрактов, предметом которых является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, сферы государственных и муниципальных услуг, государственной социальной помощи и т. д.

Во исполнение новых норм законодательства Правительством Российской Федерации

[5] См., например: *Бычкова Е. И.* Некоторые аспекты систематизации муниципальных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7 ; *Багмет А. М.*, *Бычкова Е. И.* Некоторые проблемы муниципального правотворчества. Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9.

[6] См.: *Вантеева Н. В.* Обеспечение качества актов муниципального правотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 7.

принят ряд постановлений, регулирующих особенности осуществления установленных законом видов деятельности (в частности, в сфере государственного и муниципального контроля (надзора), земельного законодательства, предоставления государственных услуг, а также субсидий субъектам предпринимательской деятельности).

Принятие нормативных правовых актов федерального уровня влечет необходимость проведения оперативной работы с органами местного самоуправления муниципальных образований, направленной на обеспечение единообразного применения данных правовых норм, своевременной актуализации действующих муниципальных правовых актов в соответствующих областях законодательства.

Как показала практика ведения регистра муниципальных актов, в 2022 г. больше всего несоответствий законодательству было выявлено в административных регламентах предоставления муниципальных услуг, касающихся регулирования вопросов земельных правоотношений и градостроительства. В частности, в муниципальных нормативных актах, регулирующих процедуру предоставления земельных участков, не учтены внесенные в Земельный кодекс Российской Федерации изменения. Административные регламенты по предоставлению муниципальных услуг содержали положения, основанные на нормах ранее действовавшей редакции Земельного кодекса Российской Федерации либо вообще утративших силу.

Аналогичные нарушения выявлены в административных регламентах по предоставлению муниципальных услуг «Выдача разрешения на строительство» и «Выдача разрешения на ввод в эксплуатацию». Соответствующие муниципальные нормативные правовые акты не учитывали изменения, внесенные в Градостроительный кодекс Российской Федерации, устанавливающий перечни документов, подлежащих представлению заявителем при обращении за муниципальной услугой, а также документов, подлежащих истребованию в рамках межведомственного информационного взаимодействия. Тем самым создавалась угроза нарушения прав граждан, субъектов предпринимательской деятельности, обращающихся за получением данных муниципальных услуг.

Представляется, что для повышения качества нормативных правовых актов органов местного самоуправления, их синхронизации с правовыми актами Российской Федерации и Воронежской области особое внимание следует уделить вопросам надлежащей организации правового мониторинга в системе органов публичной власти, в том числе на уровне муниципальных образований.

В юридической литературе неоднократно высказывались мнения о том, что работа по ведению регистра муниципальных правовых актов должна представлять собой не только разработку новых актов, но и деятельность по их своевременной актуализации, а также признанию утратившими силу тех из них, положения которых не соответствуют действующему законодательству. Своего рода «расчистка» законодательства, проводимая на регулярной основе, позволит «упростить» нормативную базу, повысить ее качество и эффективность.

Мониторинг нормативных актов можно рассматривать как одну из стадий законодательного процесса и как этап правотворческой деятельности уполномоченных органов[7]. На сегодняшний день на уровне Российской Федерации отсутствует нормативный правовой акт, регулирующий порядок проведения мониторинга на соответствие нормативных актов изменениям в законодательстве Российской Федерации.

Если принять во внимание значительное усложнение общественных отношений в экономической, социальной, политической сферах и повышение темпов процессов информатизации, то нормативное закрепление вопросов организации качественного мониторинга на различных уровнях публичной власти приобретет особую актуальность.

В Воронежской области в настоящее время действует Закон от 20 января 2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области»[8], который распространяет свое действие на органы государственной власти области и не затрагивает деятельность органов местного самоуправления. Указанным законом закрепляются несколько видов мониторинга, в том числе мониторинг для установления со-

[7] Подробнее о мониторинге правоприменения как стадии законодательного процесса см.: *Бекетова С. М.* Особенности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации в современный период // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2013. № 1 (14). С. 25–31.

[8] Молодой коммунар. 2011. № 8.

ответствия действующих нормативных правовых актов Воронежской области федеральному законодательству, который проводится для обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Следует согласиться с мнением о том, что мониторинг нормативных правовых актов в целях проверки их соответствия действующему законодательству является не менее важной деятельностью, чем мониторинг правоприменения, который осуществляется в Российской Федерации на основании Указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»[9]. При этом, как отмечают ученые, качественный мониторинг обеспечивает не только научно обоснованный подход к принимаемым нормативным актам, но и согласованность системы законотворчества в целом[10]. Кроме того, с учетом актуальности борьбы с коррупционными проявлениями наличие значительного объема недействующих либо подлежащих отмене нормативных правовых актов может выступать в качестве скрытых предпосылок для совершения коррупционных правонарушений.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации по вопросу организации проведения мониторинга муниципальных нормативных правовых актов показал, что в других регионах имеется положительный опыт решения данного вопроса. Например, в Нижегородской и Архангельской областях координация проведения мониторинга муниципальных нормативных правовых актов возложена на структурное подразделение органа государственной власти, обеспечивающего ведение их регистра.

Основными направлениями мониторинга являются обобщение практики принятия муниципальных правовых актов, практики прокурорского реагирования, судебной практики, а также разработка предложений по совершенствованию муниципальных нормативных правовых актов. При этом органы местного самоуправления муниципальных образований разрабатывают свои правовые акты, устанавливающие порядок проведения мониторинга. Указанные правовые акты определяют ответственные структурные подразделения, проводящие мониторинг, его периодичность, а также оформление результатов. В качестве положительного примера можно назвать муниципальные правовые акты о порядке проведения мониторинга, принятые на территории Московской области.

Интересен опыт Ямало-Ненецкого автономного округа, на территории которого действует Закон от 8 июня 2009 г. № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе», закрепляющий комплексный подход к вопросам проведения различных видов мониторинга и определяющий перечень субъектов, которые наделяются правом осуществлять те или иные его виды. При этом данный закон различает мониторинг нормативных правовых актов и мониторинг правового поля. Последний может осуществляться в том числе органами местного самоуправления и общественными организациями, тогда как мониторинг нормативных правовых актов осуществляется органами государственной власти округа.

В Воронежской области порядок проведения мониторинга муниципальных нормативных правовых актов на сегодняшний день не урегулирован. Вместе с тем опыт ведения регистра однозначно свидетельствует о его необходимости. Очевидно также, что данная работа должна быть централизована и направлена на обеспечение единого правового пространства на всей территории Воронежской области, что будет учитывать как принцип единства публичной власти на территории региона, так и самостоятельность местного самоуправления.

Как справедливо отмечает Д. Ц. Хобраков, принцип единства системы публичной власти в части контроля за законностью актов муниципального нормотворчества выражается в единстве подходов всех уровней публичной власти к выявлению, устранению и предупреждению правотворческих дефектов. Эти подходы должны быть едиными на всей территории страны, вне зависимости от различий в финансовом и кадровом обеспечении этой деятельности на уровне регионов и муниципалитетов, исторических и иных местных традиций[11].

С учетом имеющегося опыта в иных субъектах Российской Федерации для улучшения качества подготовки нормативных актов, принима-

[9] Рос. газета. 2011. № 110.

[10] См.: *Алексеев А. Н.* К вопросу о понятии и сущности правового мониторинга // Рос. юстиция. 2001. № 10. С. 13–14.

[11] См.: *Хобраков Д. Ц.* Указ. соч. С. 10.

емых органами местного самоуправления на территории Воронежской области, предлагается осуществить ряд мероприятий.

Во-первых, необходимо обеспечить организацию мониторинга нормативных правовых актов органов местного самоуправления на регулярной основе. В муниципалитетах должны быть назначены должностные лица, ответственные за данное направление, а также приняты муниципальные правовые акты о порядке проведения мониторинга. Особое место здесь будет занимать деятельность правового управления правительства Воронежской области по оказанию помощи органам местного самоуправления в виде периодической подготовки информации об изменениях федерального и областного законодательства. Исходя из принципа единства структуры публичной власти на территории субъекта Российской Федерации, к подготовке данной информации целесообразно привлекать иные структурные подразделения правительства области, а также исполнительные органы Воронежской области в пределах их компетенции.

Представляется целесообразной разработка модельных актов о внесении соответствующих изменений в муниципальные нормативные правовые акты по итогам проведенного мониторинга. Данная работа должна будет проводиться на регулярной основе.

Следует отметить уже имеющуюся положительную практику подобной деятельности. Например, разработанные в 2021–2022 гг. и направленные в муниципалитеты модельные акты об утверждении положений об осуществлении муниципального контроля, порядке разработки административных регламентов предоставления муниципальных услуг позволили значительно повысить качество принятых в этой сфере правовых актов, добиться единообразия в муниципальном правотворчестве.

Во-вторых, следует усилить роль и значение юридических служб администраций муниципальных районов по взаимодействию с органами местного самоуправления городских и сельских поселений, расположенных на их территориях.

Отсутствие квалифицированных специалистов в поселениях обусловливает необходимость оказания дополнительной правовой и методической помощи, содействия в обработке того массива правовой информации, которая транслируется в органы местного самоуправления от органов государственной власти Воронежской области. В настоящее время такая функция у муниципальных районов нигде не закреплена.

В-третьих, в целях своевременной корректировки муниципальных нормативных правовых актов следует продолжать практику подготовки регулярных обзоров экспертных заключений правового управления на муниципальные нормативные правовые акты, а также обзоров актов реагирования органов прокуратуры. Своевременное принятие к сведению данной информации позволит устранить не только выявленное нарушение в срок, но и несоответствие еще на стадии разработки проекта нормативного акта.

Полагаем целесообразным предусмотреть в законодательстве Воронежской области о порядке ведения регистра обязательность рассмотрения подобной аналитической информации для органов местного самоуправления, а также представление сведений в правовое управление об итогах ее рассмотрения и принятых мерах.

Представляется, что принятие данных мер позволит повысить качество нормативных правовых актов органов местного самоуправления, укрепит уровень законности в Воронежской области.

Библиографический список

Алексеев А. Н. К вопросу о понятии и сущности правового мониторинга // Рос. юстиция. 2001. № 10. С. 13–14.

Бекетова С. М. Особенности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации в современный период // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2013. № 1 (14). С. 25–31.

Бычкова Е. И. Некоторые аспекты систематизации муниципальных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 7–13.

Багмет А. М., Бычкова Е. И. Некоторые проблемы муниципального правотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9. С. 8–17.

Вантеева Н. В. Обеспечение качества актов муниципального правотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 7–15.

Хобраков Д. Ц. О контроле органов местного самоуправления за законностью муниципальных нормативных правовых актов и их проектов // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 10. С. 7–10.

References

Alekseev A. N. On the question of the concept and essence of legal monitoring // Russian Justice. 2001. No. 10. P. 13–14.

Beketova S. M. Features of the legislative process in the subjects of the Russian Federation in the modern period // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2013. No. 1 (14). P. 25–31.

Bychkova E. I. Some aspects of systematization of municipal legal acts // State power and local self-government. 2017. No. 7. P. 7–13.

Bagmet A. M., Bychkova E. I. Some problems of municipal law-making. State power and local self-government. 2021. No. 9. P. 8–17.

Vanteeva N. V. Ensuring the quality of acts of municipal law-making // Constitutional and municipal law. 2012. No. 4. P. 7–15.

Khobrakov D. Ts. On the control of local self-government bodies over the legality of municipal regulatory legal acts and their projects // State power and local self-government. 2021. No. 10. P. 7–10.

Воронежский государственный университет, Правительство Воронежской области

Бекетова С. М., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, заслуженный юрист Российской Федерации, руководитель правового управления

E-mail: sbeketova@govvrn.ru

Правительство Воронежской области

Глухова М. В., кандидат юридических наук, начальник отдела регистра муниципальных правовых актов правового управления

E-mail: mglukhova@govvrn.ru

Поступила в редакцию: 20.03.2023

Для цитирования:

Бекетова С. М., Глухова М. В. Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления на современном этапе : проблема качественной подготовки муниципальных нормативных правовых актов и пути их совершенствования (на примере Воронежской области) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 62–68. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/62-68

Voronezh State University, Government of the Voronezh Region

Beketova S. M., PhD of Legal Sciences, Associate Professor of Constitutional and Municipal Law Department, Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of the Legal Department

E-mail: sbeketova@govvrn.ru

Government of the Voronezh Region

Glukhova M. V., PhD of Legal Sciences, Head of the Register of Municipal Legal Acts of the Legal Department

E-mail: mglukhova@govvrn.ru

Received: 20.03.2023

For citation:

Beketova S. M., Glukhova M. V. Normative activity of local self-government bodies at the present stage: the problem of high-quality preparation of municipal regulatory legal acts and ways to improve them (on the example of the Voronezh region) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 62–68. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/62-68

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/69-80

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ НЕКОНВЕНЦИОНАЛЬНОЙ МЕДИЦИНЫ

Е. В. Епифанова
Кубанский государственный университет

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROBLEMS OF NON-CONVENTIONAL MEDICINE

E. V. Epifanova
Kuban State University

Аннотация: анализируются административно-правовые проблемы неконвенциональной медицины. Несмотря на имеющиеся позиции относительно отрицания альтернативных форм лечения человека как медицинской деятельности, большинство авторов не видят проблем в юридическом понимании неконвенциональной медицины как вида медицинской деятельности. Раскрываются отдельные проблемные вопросы, связанные с применяемой терминологией: народная медицина, традиционная медицина, альтернативная медицина, дополнительная медицина, комплементарная медицина, холистическая медицина, этномедицина, неконвенциональная медицина. Обращается внимание на юридические проблемы применения федерального законодательства, вытекающие из неопределенности терминологии.
Ключевые слова: официальная медицина, неконвенциальная медицина, охрана здоровья, медицинское законодательство.

Abstract: the article is devoted to the analysis of administrative and legal problems of non-conventional medicine. Despite the existing positions regarding the denial of alternative forms of human treatment as a medical activity, most authors do not see problems in the legal understanding of non-conventional medicine as a type of medical activity. Separate problematic issues related to the terminology used are revealed: traditional medicine, traditional medicine, alternative medicine, complementary medicine, complementary medicine, holistic medicine, ethnomedicine, non-conventional medicine. Attention is drawn to the legal problems of the application of federal legislation arising from the uncertainty of terminology.
Key words: official medicine, non-conventional medicine, health protection, medical legislation.

Независимо от успехов современной медицины, интерес к альтернативным методам лечения не ослабевает. По меткому выражению Е. Б. Лупарева, в силу утраты доверия к методам официальной медицины «народная медицина выступает своего рода “оружием последнего шанса”»[1]. Та или иная форма медицины, не относящейся к официальной, в разные исторические периоды всегда присутствовала в нашей стране вне зависимости от уровня развития официальной медицины[2].

Несмотря на то что отдельные авторы отрицают альтернативные формы лечения, большинство авторов не видят проблем в юридическом понимании неконвенциональной медицины как вида медицинской деятельности. По мнению К. И. Коробко, «медицинскую деятельность можно рассматривать в узком и широком смысле.

[1] *Лупарев Е. Б.* О некоторых проблемах систематизации законодательства о неконвенциональной (народной) медицине // Медицинское право: теория и практика. 2019. Т. 5, № 1 (9). С. 130.

© Епифанова Е. В., 2023

[2] См. например: *Башкуев В. Ю.*, *Содномпилова М. М.* Советская медицина и альтернативные медицинские практики в Бурят-Монгольской АССР и Монгольской Народной Республике в 1920–1930-х гг. // Власть. 2021. Т. 29, № 6. С. 239–245.

Медицинская деятельность в узком смысле – это профессиональная деятельность, содержание которой вытекает из п. 10 ст. 2 Федерального закона № 323-ФЗ от 21 ноября 2011 г. "Об охране здоровья граждан в Российской Федерации". Медицинская деятельность в широком смысле включает в себя медицинскую деятельность в узком смысле, а также альтернативную медицину, состоящую из народной медицины, традиционной медицины, знахарства»[3].

В современной отечественной и зарубежной юридической, социологической, медицинской литературе к сфере общественных отношений, выходящей за рамки официальной медицины, применяется целый ряд получивших своё распространение как на официальном, так и на неофициальном уровне терминов: «народная медицина», «традиционная медицина», «альтернативная медицина», «дополнительная медицина», «комплементарная медицина», «холистическая медицина», «этномедицина»[4] и, наконец, «неконвенциональная медицина». Стратегия Всемирной организации здравоохранения в области народной медицины, разработанная как ответ на резолюцию Всемирной ассамблеи здравоохранения о народной медицине (WHA62.13)[5], также не отличается единством терминологии, в ней как синонимичные употребляются термины «народная медицина», «дополнительная медицина», «нетрадиционная медицина»[6]. Наличие международных профессиональных организаций, таких как Всемирная федерация по гидротерапии и климатотерапии (FEMTEC), Всемирная федерация ассоциаций акупунктуры и моксотерапии (WFAS), Всемирная федерация по хиропрактике (WFC), Всемирная федерация обществ китайской медицины (WFC MS), Международный остеопатический альянс (OIA), не позволяют говорить об этих видах деятельности как об откровенном мошенничестве или о псевдонауке, как это позволяют себе некоторые общераспространенные интернет-ресуры[7].

Все названные формы медицинской деятельности противостоят терминологически официальной (конвенциональной) медицине, характерными свойствами которой выступают доказательственность и использование единой терминологии[8]. Впрочем, доказательственный характер официальной медицины может различаться в различных государствах, что выражается на уровне медицинских руководств, имеющих нормативный характер[9]. Тем не менее в первую очередь нужно анализировать применяемую в нормативных актах, судебной и административной практике, в теоретических работах терминологию.

Начать стоит с термина «народная медицина». Исследование проблематики правового регулирования вопросов государственного контроля и надзора в сфере народной медицины характерно в большей или меньшей степени для всех стран. Чем выше уровень развития официальной медицины, а самое главное – доверия к ней, тем меньше необходимость подробно регулировать вопросы народной медицины. Все зависит еще и от развитости самой системы народной медицины. Так, проведенный нами в ходе стажировки в Социалистической Республике Вьетнам опрос респондентов на тему юридических гарантий при оказании медицинской помощи народными медиками показал высокую степень недоверия к народной медицине со стороны городского населения, имеющего возможность воспользоваться официальной медицинской помощью.

Термин «народная медицина» является легальным в отечественной правовой системе, а так-

[3] *Коробко К. И.* Содержание категории «медицинская деятельность» : правовой аспект // Современный юрист. 2020. № 4 (33). С. 83.

[4] См.: *Орлова М. О., Плеханов Д. Б.* Этномедицина региона Лорето (Перу) // Медицинская антропология и биоэтика. 2018. № 1 (15). С. 14.

[5] WHA62.13. Народная медицина // Шестьдесят вторая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, Женева, 18–22 мая 2009 г. Резолюции и решения, приложения. Женева, 2009. С. 20–22. URL: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA62.../WHA62_REC1-ru-P1.pdf (дата обращения: 16.02.2023).

[6] WHO traditional medicine strategy: 2014–2023. 1. Medicine, Traditional. 2. Complementary therapies. 3. Health planning. 4. Delivery of health care. 5. Health policy // World Health Organization. Geneva, 2013. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/112501/9789244506097_rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 16.02.2023).

[7] См., например: Хиропрактика. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A5%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0 (дата обращения: 16.02.2023).

[8] См., : *Патрикеева Н. С., Байкова О. В.* Конвенциональность медицинской терминологии // Вестник Вятского гос. ун-та. 2017. № 6. С. 44–49.

[9] См.: Jansen Friso Johannes. The shifting sands of evidence : a socio-legal enquiry into the development of medical guidelines. URL: https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.740961 (дата обращения: 20.01.2023).

же активно употребляется в нормативных актах иностранных государств. В Российской Федерации на законодательном уровне он употребляется в ст. 50 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», ст. 6.2 КоАП РФ, ст. 24 Федерального закона «О рекламе», в региональном законодательстве, а также ряде подзаконных нормативных актов как федерального, так и регионального уровней.

Термин «традиционная медицина» воспринимается зачастую как синонимичный термину «народная медицина»[10].

Отдельные авторы говорят об отсутствии международно-правового регулирования вопросов народной медицины в части гарантий её осуществления[11], но один лишь перечень актов Всемирной организации здравоохранения по вопросам традиционной медицины как синонима народной медицины представлен весьма внушительным перечнем, состоящим из 41 резолюции и примерно такого же количества резолютивных актов по отдельным вопросам народной медицины, которые не могут всецело сбрасываться со счетов и представляют собой элементы «мягкого права» (soft low)[12], имеющего значение для совершенствования национальных правовых систем и свойство перетекать в международно-правовое регулирование в виде международных договоров. Приведем некоторые из них, где присутствует термин «традиционная медицина» в значении неконвенциональной медицины:

– National policy on traditional medicine and regulation of herbal medicines: report of a WHO global survey. Geneva, World Health Organization, 2005;

– Traditional medicine. In: Implementation of resolutions (progress reports). Report by the Secretariat. Geneva, World Health Organization, 2005 (A58/23)[13];

– Progress report on decade of traditional medicine in the African region. Brazzaville, WHO Regional Office for Africa, 2011 (AFR/RC61/PR/2).

Отдельные авторы разграничивают традиционную и нетрадиционную медицину, считая, что заговоры, молитвы, экстрасенсорное воздействие выходят за рамки традиционной неофициальной медицины и считаются нетрадиционными[14]. Исходя из «Общих руководящих принципов по методологиям исследования и оценки традиционной медицины»[15], принятых Всемирной организацией здравоохранения, термин «традиционная медицина» используется для стран, где данная система, методы лечения зародились, а в случаях привнесения этой культуры из других стран применяется термин «комплементарная», «дополнительная», «альтернативная», «нетрадиционная медицина». Но на практике в Российской Федерации такого рода разделение не соблюдается.

На легальном уровне нами обнаружено употребление термина «традиционная медицина» в Инструкции по сбору информации о неблагоприятных побочных реакциях лекарственных средств, средств традиционной медицины и биологически активных добавок, которая утверждена Приказом Министерства здравоохранения РФ 19 января 2001 г. и действует с учетом Приказа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения от 15 февраля 2017 г. № 1071 «Об утверждении Порядка осуществления фармаконадзора»[16], где термин «традиционная медицина» уже не употребляется. Кроме того, в п. 3 Порядка организации медицинской помощи по восстановительной медицине, утвержденного Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ 9 марта 2007 г. № 156[17] говорится о физиотерапии, лечебной физкультуре, массаже, лечебном и профилактическом питании, мануальной терапии, психотерапии,

[10] См., например: *Рот Л. Г.* Народная медицина и права пациента // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 4. С. 73–79.

[11] Там же. С. 74.

[12] См.: *Королева И. В.* «Мягкое право» как регулирующий инструмент между правом и политикой // Теория и практика общественного развития. 2018. № 7 (125). С. 97–100 ; *Ее же.* Проблема определения понятия «мягкое право» // Общество: политика, экономика, право. 2019. № 1(66). С. 66–69 ; *Ее же.* Онтологический диссонанс понятия «мягкое право» // Теория и практика общественного развития. 2018. № 5 (123). С. 124–126.

[13] URL: http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA58/A58_23-en.pdf (дата обращения: 16.02.2023).

[14] См., например: *Отставнова Е. А.* Нетрадиционная и народная медицина в Российской Федерации : конституционно-правовой аспект // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. 2022. № 4 (147). С. 51.

[15] General guidelines for methodologies on research and evaluation of traditional medicine. Geneva, World Health Organization, 2000 (document WHO/EDM/TRM/2000.1). URL: file:///C:/Users/AP/Downloads/WHO_EDM_TRM_2000.1.pdf (дата обращения: 15.02.2023).

[16] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201703210040 (дата обращения: 23.01.2023).

[17] Рос. газета. 2007. 4 апреля.

рефлексотерапии как о технологиях традиционной медицины.

В Обзоре практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека № 7 за 2021 г.[18] Верховный Суд РФ ссылается на конкретное дело Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) в отношении России с применением указанной терминологии. Даже с учетом того, что акты ЕСПЧ, не вступившие в силу до 15 марта 2022 г., не имеют в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2022 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»[19] силы на территории России, для нас интересно само употребление соответствующей медицинской терминологии. С этой же точки зрения можно ознакомиться и с некоторыми актами Европейского Союза, где хотя прямо не говорится о традиционной медицине, но употребляется такой термин, как «традиционные травяные медицинские продукты»[20].

Не является исключением по употреблению термина «традиционная медицина» и судебная практика. Так, суды по ряду дел используют термин «традиционная медицина» в смысле народной медицины[21].

В зарубежной литературе термин «традиционная медицина» может иметь дифференцированный оттенок в связи с тем, что в отдельных странах, например Индии, Китае, некоторых африканских[22], современная и традиционная медицина типа аюрведы или традиционной китайской медицины (ТКМ) не просто существуют параллельно, но конкурируют друг с другом, перетекают одна в другую, признаются официально. И в Китае, и в Индии традиционная медицина имеет многовековые традиции и изощренные методики диагностики и лечения, выполняет важнейшую социальную функцию в связи с фактическим недостатком официальной врачебной помощи (в Китае до 90-х гг. XX в., в Индии – до настоящего времени). В силу национальной специфики, связанной с количеством населения, историческими традициями, наибольшее распространение традиционная народная медицина получила в Китае, государствах Юго-Восточной Азии. Соответственно, государство уделяет значительное внимание административному контролю за деятельностью народных целителей в этих странах. Так, Goh Cheng Soon, анализируя правовое регулирование народной медицины, подчеркивает, что «тенденция к расширению использования традиционной медицины является глобальным явлением. Малайзия является ярким примером. Однако регулирование практики народной медицины там не поспевает за этой тенденцией»[23]. Мы должны отдавать себе отчет в том, что существует значительная общность в медицинской науке, которая критически относится к этим системам медицины. Так, Н. С. Дорохова отмечает, что «китайская медицина является объектом критики по причине отсутствия научных оснований, использования взамен научной медицины, сомнительной эффективности, возможности побочных эффектов, употребления токсичных и зараженных микроорганизмами препаратов, угрозы экологии из-за уничтожения животных и растений, в том числе редких и исчезающих видов, способствования созданию черного рынка органов животных и нелегальной торговле ими»[24].

---

[18] Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://www.supcourt.ru/documents/all/30270/ (дата обращения: 23.01.2023).

[19] Официальный интеренет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202206110028?index=4&rangeSize=1 (дата обращения: 23.01.2023).

[20] Directive 2004/24/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 amending, as regards traditional herbal medicinal products, Directive 2001/83/EC on the Community code relating to medicinal products for human use. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0024 (дата обращения: 23.01.2023).

[21] См., например: Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 8 апреля 2021 г. по делу № 88-7254/2021, 2-1502/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.01.2023).

[22] См., например: *Andemariam Senai W*. Legislative regulation of traditional medicinal knowledge in eritrea vis-à-vis Eritrea's commitments under the convention on biological diversity: issues and alternatives // LEAD Journal (Law, Environment & Development Journal). 2010. Vol. 6, iss. 2. P. 133–162.

[23] *Goh Cheng Soon*. Regulation of the practice of traditional medicine in China, India, and Malaysia. URL: https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.559139 (дата обращения: 20.01.2023).

[24] *Дорохова Н. С.* Традиционная и инновационная китайская медицина : особенности, организация и управление // Цивилизация знаний: российские реалии : Труды Девятнадцатой Междунар. науч. конф., Москва, 20–21 апреля 2018 г. Москва: Российский новый университет, 2018. С. 354.

Однако отрицать, что традиционная китайская медицина выступает объектом государственного управления со стороны публичной администрации КНР контрпродуктивно. Со своей стороны добавим, что в Китае народная медицина интегрирована в национальную систему здравоохранения и её методы носят официальный характер как в государственных, так и в частных клиниках. Однако, согласно сведениям Всемирной организации здравоохранения, в некоторых странах требуется легализация традиционной китайской медицины[25].

В то же время отдельные авторы говорят о традиционной медицине, имея в виду официальную медицину. Так, В. К.-оглы Мамедов и Л. Э.-кызы Мамедова пишут: «…в традиционной медицине смерть мозга приравнивается к смерти индивида»[26]. Действительно, порой к официальной медицине и к ее методам впору применять понятие традиционных из-за долгого и привычного столетиями использования одного и того же метода лечения, препарата, способа диагностики. И в судебной практике термин «традиционная медицина» может применяться в смысле официальной[27]. В Определении Второго кассационного суда общей юрисдикции от 28 января 2020 г. по делу № 88-1801/2020 говорится, что «ФГБУ "Клинический санаторий "Барвиха" Управления делами Президента РФ и лицензии № ФС-50-01-002201 от ДД.ММ.ГГГГ осуществляет общую диагностическую деятельность, *традиционную медицинскую помощь* (курсив наш. – *Е. Е.*) в рамках оказания санаторно-курортных услуг в области санаторно-оздоровительного обслуживания»[28].

Парадоксально, но в различных источниках термин «традиционная медицина» синонимизируется с термином «нетрадиционная медицина»[29]. Менее противоречив по своей этимологии термин «альтернативная медицина». «Само прилагательное "альтернативный" формируется исходя из фундаментальных принципов административного правового регулирования и позволяет четко разграничить официальную (ортодоксальную) систему здравоохранения, признанную государством, и альтернативную – политически маргинальную»[30], – пишут Д. Н. Шевырев и Е. Н. Лихолет.

Общероссийский классификатор занятий «ОК 010-2014 (МСКЗ-08)», введенный в действие Приказом Росстандарта от 12 декабря 2014 г. № 2020-ст[31], предусматривает малую группу 223 «Высококвалифицированные целители и практики альтернативной и народной медицины». То есть Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) разделяет альтернативную и народную медицину.

В теоретических работах различной научной направленности термин «альтернативная медицина» как правило употребляется синонимично термину «народная медицина»[32]. Основным критерием, отделяющим, по мнению ряда авторов, альтернативную медицину от официальной, выступает ее бездоказательность. Б. В. Головской отмечает: «Отдельные случаи успешного применения того или иного метода альтернативной медицины ведут последователей альтернативной медицины к отрицанию необходимости научной проверки метода»[33].

В клинических рекомендациях по различным видам заболеваний Министерство здравоохранения РФ употребляет термин «альтернативная медицина», правда, в конструкции типа «методы нетрадиционной и альтернативной медицины». Так, клиническими рекомендациями

[25] WHO traditional medicine strategy: 2014–2023. 1. Medicine, Traditional. 2. Complementary therapies. 3. Health planning. 4. Delivery of health care. 5. Health policy // World Health Organization. Geneva, 2013. P. 69.

[26] *Мамедов В. К.-оглы, Мамедова Л.Э.-кызы.* Об отношении основных религиозных конфессий к трансплантации и донорству // Медицинское право. 2020. № 5. С. 38.

[27] См., например: Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 6 мая 2021 г. № 88-5938/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.01.2023).

[28] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.01.2023).

[29] См.: *Степанов В. В.* Проблема регулирования деятельности в области народной медицины // Метеорологический вестник. 2009. Т. 2, № 2. С. 31.

[30] *Шевырев Д. Н., Лихолет Е. Н.* Оборот «лекарственных средств альтернативной медицины» как современная угроза государственному управлению // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 3 (80). С. 127.

[31] URL: https://sudact.ru/law/ok-010-2014-mskz-08-obshcherossiiskii-klassifikator-zaniatii-priniat/?ysclid=ld8mcmdmfz576027900 (дата обращения: 23.01.2023).

[32] См., например: *Рязанцев С. В., Смирнов А. В., Ладик М. В.* Миграция как один из факторов распространения «русского гриппа» в 1889–1890 гг. // Миграционное право. 2022. № 1. С. 8 ; *Маркова Е. Н.* Проблема правового определения религии // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 36–47.

[33] *Головской Б. В.* К вопросу об альтернативной медицине (по поводу статьи В. И. Бакшеева, Н. М. Коломоец, Т. В. Костычевой. Альтернативная медицина. Прошлое. Настоящее и будущее. Часть 3. Клин. мед. 2010; 1: 67–71) // Клиническая медицина. 2012. № 7. С. 70.

по лечению аллергического ринита не рекомендуется использование таких средств альтернативной медицины, как «гомеопатия, фитотерапия, гипноз, техники релаксации, применение ионизаторов воздуха, физиотерапия»[34]. Заметим, что в соответствии со ст. 37 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан» клинические рекомендации являются обязательным элементом организации оказания медицинской помощи и применяются в рамках поэтапного перехода на них до 2024 г.[35] Вместе с тем и в нормативных актах, и в теоретических работах нет четкого разделения между официальной и альтернативной медициной. Так, телемедицинские технологии, ставшие обыденностью официальной медицины, называют альтернативным способом предоставления медицинских услуг[36]. При этом мы считаем, что альтернативные способы предоставления медицинских услуг не означают, что речь идет об альтернативной медицине.

«Комплементарная медицина» – термин, как правило, связанный с взаимодополняющим медицинским воздействием официальной и народной медицины. Хотя в нормативных актах федерального уровня он практически не применяется, в структуре Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по охране здоровья на протяжении длительного времени существовал и существует на момент написания данной работы экспертный совет по вопросам законодательного регулирования в сфере комплементарной медицины. По мнению И. Э. Матханова (который в 2015 г. возглавлял названный экспертный совет Комитета ГД ФС РФ по охране здоровья) и В. В. Егорова, «в законодательстве, документах Правительства Российской Федерации нет определения понятия “традиционная (комплементарная) медицина”, имеющееся определение “народная медицина” относится лишь к целительству»[37]. Таким образом, подчеркивается некий официальный характер комплементарной медицины. Впрочем, сами авторы данной работы оговаривают, что комплементарный характер могут иметь лишь те методы народной медицины, которые получили некое признание и существуют в рамках таких традиционных систем лечения, как аюверда, традиционная китайская, тибетская медицина и другие «всемирно признанные народные культуры здоровья»[38]. И. Э. Матханов и Е. Ю. Харькова трактуют комплементарную медицину как «лечебно-профилактические системы и методы, основанные на исторически сложившихся региональных медицинских традициях, эффективность которых подтверждена многовековым опытом их практического применения»[39]. Подчеркивается принципиальная разница между народной и комплементарной (традиционной) медициной. Для комплементарной медицины характерно наличие доступных к изучению медицинских текстов, многокомпонентность медицинских препаратов и специальная обработка сырья для их изготовления с целью преодоления токсичности. И. Э. Матханов и Е. Ю. Харькова пишут: «эти традиционные медицинские системы отличаются от народной медицины, в которой отсутствует методология, знания и навыки, полученные эмпирическим путем, не систематизированы, не имеют канонической основы, а для врачевания применяется простое сочетание трав»[40]. Конечно, все далеко не так. Во-первых, существуют систематизированные работы по опыту применения сборов трав, которые могут быть очень сложными (до 15 компонентов в народном отечественном траволечении[41], хотя, конечно, это

[34] Клинические рекомендации «Аллергический ринит» (утв. Минздравом России) // Рубрикатор клинических рекомендаций. URL: https://cr.minzdrav.gov.ru/recomend/261_1 (дата обращения: 25.01.2023).

[35] Об утверждении Правил поэтапного перехода медицинских организаций к оказанию медицинской помощи на основе клинических рекомендаций, разработанных и утвержденных в соответствии с частями 3, 4, 6–9 и 11 статьи 37 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 17 ноября 2021 г. № 1968 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 47. Ст. 7867.

[36] См.: *Базина О. О., Сименюра С. С.* Телемедицина : достоинства, недостатки, реалии (правовой анализ и практическое применение) // Медицинское право. 2020. № 3. С. 32–38.

[37] *Матханов И. Э., Егоров В. В.* Традиционная (комплементарная) медицина в России : состояние и предложения // Комплементарная медицина : состояние и перспективы правового регулирования. М., 2015. С. 7–8.

[38] Там же. С. 7.

[39] *Матханов И. Э., Харькова И. Ю.* Комплементарная медицина в России : задачи и перспективы развития // Комплементарная медицина : состояние и перспективы правового регулирования. М., 2015. С. 9.

[40] *Матханов И. Э., Харькова И. Ю.* Указ. соч. С. 13.

[41] См., например: *Завражнов В. И., Китаева Р. И., Хмелев К. Ф.* Лекарственные растения Центрального Черноземья. Воронеж, 1972. 390 с.

не тибетские сборы с десятками компонентов). Во-вторых, народная медицина не ограничивается лечением травами, по крайней мере традиционное отечественное костоправство имеет давнюю историю[42]. Современная трактовка костоправства, остеопатия, опирается еще на один терминологический феномен – холистическую медицину. Причем, по мнению T. E. Hall и J. Wernham, холизм представляет собой один из основополагающих принципов остеопатии и всего, что с ней связано[43]. Как считает Л. А. Боброва, «холистическая медицина – это медицина, основанная на принципах системности или целостности, т. е. рассмотрения человеческого организма как сложной системы, учет психосоматической связи (в здоровом теле – здоровый дух) и влияние окружающей среды»[44].

Термин «неконвенциональная медицина» стал, по данным В. И. Харитоновой, использоваться в отечественной науке с 70-х гг. XX в.[45] По мнению А. М. Василенко, М. М. Шариповой, К. Э. Лузиной, неконвенциональная медицина охватывает собой все формы альтернативной, неофициальной медицины и имеет довольно сложную внутреннюю структуру[46]. К. И. Коробко утверждает, что «в Российской Федерации деятельность в сфере неконвенциональной медицины состоит из традиционной и народной медицины»[47], не употребляя при этом иной терминологии для обозначения внутренней структуры неконвенциональной медицины.

Существует мнение о противопоставлении конвенциальной медицины как государственно формируемой и, соответственно, неконвенциональной как возникшей естественным путем до появления конвенциональной медицины[48].

Почему же мы ставим вопрос несколько иначе, нежели это закреплено в действующем российском законодательстве, а именно предлагаем использование термина типа «неконвенциональная медицина»? Ответ базируется, как ни странно, на развитии методов лечения, не получивших до настоящего времени доказательственной базы, признания в официальной медицине и при этом не относящихся к традиционным методам народной медицины. В качестве примеров можно привести такие уже получившие достаточно широкое распространение явления, как люстра Чижевского, аппликатор Кузнецова, аппликатор Ляпко и им подобные. Примечательно, что подобные средства неконвенциональной медицины являются относительно новыми изобретениями, базирующимися на знании определенных физических, физиологических, биохимических принципов вне исторически сложившихся методов народной медицины. Причем изобретенные еще в XX в. различные медицинские товары получили своё распространение и развитие, например, в качестве биполярных (в отличие от однополярной люстры Чижевского) ионизаторов воздуха, соляных ламп, различных физиотерапевтических аппаратов типа «Алмаг+», ставших элементами конвенциональной медицины. Таким образом, можно констатировать, что медицинские методы не есть прерогатива исключительно официальной медицины. Общее повышение уровня грамотности населения, наличие изобретателей, ученых-самоучек на фоне того, что не всегда официальная медицина способна обеспечить эффективное и доступное лечение в масштабах всей Российской Федерации, неизбежно влечет появление пусть не всегда объяснимых, но порой эффективных методов лечения, вещей, имеющих фактическое медицинское предназначение, но пока еще не получивших широкого признания. Таким образом, считаем, что для целей перспективного административно-правового регулирования вопросов использования народного опы-

[42] См., например: *Фадеев А. В.* История развития метода мануальной терапии // Российская академия медицинских наук. Бюллетень Национального научно-исследовательского института общественного здоровья. 2012. № S1. С. 181–182.

[43] См.: *Hall T. E., Wernham J.* The contribution of John Martin Littlejohn to osteopathy // Revised and reprinted by JWCCO, 2007. 76 p.

[44] *Боброва Л. А.*, *Князева Е. Н.* Энактивизм : новая форма конструктивизма в эпистемологии. М., 2014. 352 с // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 3: Философия. Реферативный журнал. 2016. № 3. С. 33.

[45] См.: *Харитонова В. И.* Неконвенциональная медицина в современной России // Медицинская антропология и биоэтика. 2014. № 1 (7). С. 1.

[46] См.: *Василенко А. М. Шарипова М. М., Лузина К. Э.* Комплементарная медицина в современном здравоохранении // Вестник Росздравнадзора. 2011. № 2. С. 67–72.

[47] *Коробко К. И.* К вопросу о профессиональном характере медицинской деятельности // Восьмые юридические чтения : сборник статей, Сыктывкар, 25 декабря 2020 г. Сыктывкар, 2021. С. 138.

[48] См.: *Харитонова В. И.*, *Янева-Балабанска И.* Интеграция медицинских систем – желаемое и действительное (российско-болгарские параллели) // Сибирские исторические исследования. 2017. № 4. С. 179–209.

та в медицине в законодательстве следует использовать именно терминологию неконвенциональной медицины, которая открывает более широкие перспективы учета особенностей неофициальной медицины и охватывает собой все возможные её проявления. Оговоримся, что в контексте данного исследования мы обсуждаем легальную неофициальную медицину, а не неофициальную, нелегальную медицинскую деятельность, которая носит в том числе административно и уголовно наказуемый характер.

С учетом этого посыла мы проводим диалектический анализ действующего законодательства и практики его применения в части регулирования отношений в сфере государственного управления в неконвенциональной части легальной неофициальной медицины.

Под *неконвенциональной медициной* для целей публичного управления нами предлагается понимать совокупность исторически сложившихся и новых, получивших своё практическое подтверждение методов лечения и оздоровления, а также лечебно-оздоровительных систем, не входящих в официально закрепленную систему клинических рекомендаций.

Начнем с того, что до определенного времени в России не существовало разницы между официальной и неофициальной медициной и государственно-управленческая деятельность вплоть до середины XVII в. не проводила разграничения в контроле за методами лечения в рамках церковно-монастырской, народной или светской (рациональной) медицины[49]. Советский период развития России также не знаменовал собой хоть какого-нибудь регулирования неконвенциональной медицины. Даже на научном уровне все заканчивалось сугубо этнографическими исследованиями[50].

Лишь в принятых Верховным Советом Российской Федерации 22 июля 1993 г. Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан[51], которые утратили силу с принятием Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан», появляется ст. 57 «Право на занятие народной медициной (целительством)», впервые в нашей стране регулировавшая общественные отношения, уже давно фактически сложившиеся в связи с использованием исторического народного опыта лечения вне рамок официальной медицины. Считаем, что важным элементом определения народной медицины в Основах законодательства об охране здоровья 1993 г. в отличие от ныне действующего законодательства выступает указание на то, что это совокупность методов оздоровления, профилактики, диагностики и лечения мало того, что основанных на историческом опыте, но и не зарегистрированных в установленном порядке. Это выгодно отличает определение народной медицины в связи со следующими обстоятельствами. Методы официальной и неофициальной медицины, как мы ранее писали, имеют свойство взаимообогащаться и взаимно использоваться. Официальная отечественная медицина по сравнению с периодом хотя бы 50-летней давности восприняла многие достижения считающихся неконвенциональнами оздоровительных методов, например, приемов остеопатии, точечного массажа, иглоукалывания. В свою очередь народные целители, и об этом свидетельствует личный опыт автора, активно используют средства диагностики официальной медицины, например, рентгенограммы. Соответственно, если народные методы лечения входят в официальные клинические рекомендации, то они считаются официально зарегистрированными методами, а использование незарегистрированных методов лечения делает их неконвенциональными. Отдельные методы лечения, например фитотерапия, имеют двойственный характер, т. е. используются в официальной и неофициальной медицине. Именно из такого рода ситуаций мы исходили, когда давали авторское понятие неконвенциальной медицины, стремясь, помимо всего прочего, связать ее с фактом нормативного или рекомендательного закрепления соответствующих методов диагностики и лечения.

В целом восприняв тезис о народе как источнике знаний в области народной медицины, действующий Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан» исключил, как нам кажется неосмотрительно, признак регистрации методов лечения и религиозные и оккультно-магические практики из системы методов народной медицины.

[49] См.: *Данилов Е. О.* Публичное управление медицинским делом в Московском государстве // История государства и права. 2022. № 5. С. 14–20.

[50] См., например: *Бромлей Ю. В., Воронов А. А.* Народная медицина как предмет этнографических исследований // Советская этнография. 1976. № 5. С. 3–19.

[51] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1318,

Считаем, что это положение закона требует отдельного анализа. Тема религиозных и оккультно-магических практик вызывала[52] и вызывает неоднозначное восприятие. Многочисленные случаи откровенного мошенничества создают криминогенный фон такого рода деятельности. Всяческие «изгнания бесов», «заговоры», «снятие порчи» воспринимаются как официальной медициной, так и частью профессиональных юристов в лучшем случае как метод психологической защиты (самозащиты) лиц, страдающих тяжелыми заболеваниями, женщин детородного возраста, не способных иметь детей. Однако именно религиозные и оккультно-магические практики исторически выступают прообразом современного гипноза, психокоррелирующего воздействия и иных подобных практик. Элементы шаманизма исторически присутствуют в народной медицине целого ряда народов, прежде всего Сибири, Дальнего Востока[53]. Мусульманская обрядность вплетена, по данным М. Р. Сефербекова, в народную медицину Дагестана[54].

На наш взгляд, в данном вопросе много неясного. Прежде всего, нормативно не определен характер религиозных и оккультно-магических практик. И если традиционные религиозные практики, связанные с «излечением души», выступают частью канонических обрядов и их невозможно расценивать как целительство, то оккультно-магические ритуалы порой очень тесно переплетены с методами современной психотерапии. Между тем в судебной практике сложился достаточно единообразный подход к оценке религиозной деятельности, сопряженной с применением неконвенциональных методов лечения. Как правило, такого рода деятельность характерна для всевозможных религиозных групп, незарегистрированных религиозных объединений, не принадлежащих традиционным религиозным конфессиям[55]. В данном контексте принципиальным является вопрос о том, какие методы лечения будут обозначены в заявлении лица на получение разрешения на занятие народной медициной, которое в соответствии с ч. 3 ст. 50 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан» должно быть поддержано представлением профессиональной медицинской некоммерческой организации или совместным представлением такой некоммерческой организации и медицинской организации. Понятно, что профессиональная некоммерческая медицинская организация или медицинская организация в силу своей аффилированности с официальной медициной не поддержат представление на использование методики диагностики и лечения не двойной природы, т. е. такой, которая одновременно используется и официальной, и неконвенциональной медициной. И хотя в большинстве отечественных медицинских организаций вопросам морально-психологической поддержки в виде элементов религиозных символов, больничных часовен, молельных комнат уделяется внимание наряду с медицинскими процедурами, это не означает, что религиозные обряды рассматриваются как доказанные и могущие получить разрешение как методы лечения.

Так, в заявлении о предоставлении, переоформлении, продлении срока действия Разрешения на занятие народной медициной на территории Краснодарского края, помимо сведений о регистрации лица в качестве индивидуального предпринимателя, необходимо указать, какие методы народной медицины будут использоваться[56].

[52] См.: *Юркин И. Н.* «Наука еретническая» или народная медицина? (эпизод из жизни епифанской деревни Раннего Нового времени) // О женщинах в науке и не только… : сборник статей к юбилею доктора исторических наук О. А. Вальковой. М., 2021. С. 264–279.

[53] См., например: *Тычинских З. А.*, *Зиннатуллина Г. И.* Элементы шаманизма в народной медицине сибирских татар // Genesis: исторические исследования. 2022. № 12. С. 51–61.

[54] См.: *Сефербеков М. Р.* Исламский компонент в календарной обрядности и народной медицине народов Дагестана : традиции и современность // Вестник Дагестанского гос. ун-та. Серия 2: Гуманитарные науки. 2022. Т. 37, № 1. С. 35–47.

[55] См., например: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 2 марта 2016 г. № 82-АПГ16-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.02.2023) ; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 2 декабря 2016 г. № 49-АПГ16-50. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.02.2023).

[56] О порядке занятия народной медициной на территории Краснодарского края (вместе с «Положением о порядке занятия народной медициной и получении разрешения на занятие народной медициной на территории Краснодарского края», «Составом комиссии Министерства здравоохранения Краснодарского края по предоставлению разрешений на занятие народной медициной», «Положением о порядке работы комиссии

Субъекты Российской Федерации не имеют единой практики нормативного регулирования занятия народной медициной. Обратим внимание, что наличие среднего или высшего медицинского образования в ряде субъектов Российской Федерации, в частности в Краснодарском крае, не является обязательным условием! В связи с этим считаем, что наличие хотя бы среднего медицинского образования должно выступать обязательным условием осуществления деятельности в сфере народной медицины, гарантирующим хотя бы минимальное соблюдение прав и законных интересов пациента. Более того, в ряде субъектов Российской Федерации, в частности, в Санкт-Петербурге вообще отсутствует или до недавнего времени отсутствовало нормативное регулирование данного круга общественных отношений, причем судебные акты подтверждают не связанность субъектов РФ сроками принятия региональных нормативных актов по данному вопросу[57].

Важнейшей проблемой государственного контроля в сфере неконвенциональной медицины выступает контроль за рекламой услуг народной медицины. Многочисленные акты Федеральной антимонопольной службы[58] свидетельствуют о том, что лица, не имеющие права на осуществление деятельности в сфере народной медицины, тем не менее активно используют средства массовой информации для рекламы своих методов лечения.

Министерства здравоохранения Краснодарского края по предоставлению разрешений на занятие народной медициной на территории Краснодарского края», «Заявлением о предоставлении, переоформлении, продлении срока действия разрешения на занятие народной медициной», «Разрешением на занятие народной медициной на территории Краснодарского края») : приказ Министерства здравоохранения Краснодарского края от 19.10.2015 № 5961 (ред. от 14.02.2023) // Официальный сайт Администрации Краснодарского края. URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 27.02.2023).

[57] Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 12 апреля 2021 г. № 33а-7503/2021 по делу № 2а-1197/2020 ; Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 22 сентября 2021 г. № 88а-15607/2021 по делу № 2а-1197/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.02.2023).

[58] См., например: Постановление ФАС России от 20 июля 2016 г. по делу № 4-14.3-759/00-08-16 // Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы. URL: http://solutions.fas.gov.ru (дата обращения: 28.02.2023) ; Решение Якутского УФАС России от 20 февраля 2019 г. по делу № 014/05/7-08/2019 // Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы. URL: https://br.fas.gov.ru (дата обращения: 28.02.2023).

Библиографический список

Базина О. О., Сименюра С. С. Телемедицина : достоинства, недостатки, реалии (правовой анализ и практическое применение) // Медицинское право. 2020. № 3. С. 32–38.

Башкуев В. Ю., Содномпилова М. М. Советская медицина и альтернативные медицинские практики в Бурят-Монгольской АССР и Монгольской Народной Республике в 1920–1930-х гг. // Власть. 2021. Т. 29, № 6. С. 239–245.

Василенко А. М., Шарипова М. М., Лузина К. Э. Комплементарная медицина в современном здравоохранении // Вестник Росздравнадзора. 2011. № 2. С. 67–72.

Головской Б. В. К вопросу об альтернативной медицине (по поводу статьи В. И. Бакшеева, Н. М. Коломоец, Т. В. Костычевой. Альтернативная медицина. Прошлое. Настоящее и будущее. Часть 3. Клин. мед. 2010 ; 1: 67–71) // Клиническая медицина. 2012. № 7. С. 70.

Данилов Е. О. Публичное управление медицинским делом в Московском государстве // История государства и права. 2022. № 5. С. 14–20.

Дорохова Н. С. Традиционная и инновационная китайская медицина: особенности, организация и управление // Цивилизация знаний : российские реалии : труды Девятнадцатой Междунар. науч. конф., Москва, 20–21 апреля 2018 г. М. : Российский новый университет, 2018. С. 354.

Коробко К. И. Содержание категории «медицинская деятельность» : правовой аспект // Современный юрист. 2020. № 4 (33). С. 83.

Королева И. В. «Мягкое право» как регулирующий инструмент между правом и политикой // Теория и практика общественного развития. 2018. № 7 (125). С. 97–100.

Лупарев Е. Б. О некоторых проблемах систематизации законодательства о неконвенциональной (народной) медицине // Медицинское право: теория и практика. 2019. Т. 5, № 1 (9). С. 130.

Матханов И. Э., Егоров В. В. Традиционная (комплементарная) медицина в России : состояние и предложения // Комплементарная медицина : состояние и перспективы правового регулирования. М. : Издание Государственной Думы, 2015. С. 7–8.

Матханов И. Э., Харькова И. Ю. Комплементарная медицина в России : задачи и перспективы развития // Комплементарная медицина : состояние и перспективы правового регулирования. М. : Издание Государственной Думы, 2015. С. 9.

Отставнова Е. А. Нетрадиционная и народная медицина в Российской Федерации : конституци-

онно-правовой аспект // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. 2022. № 4 (147). С. 51.

Патрикеева Н. С., Байкова О. В. Конвенциональность медицинской терминологии // Вестник Вятского гос. ун-та. 2017. № 6. С. 44–49.

Рот Л. Г. Народная медицина и права пациента // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 4. С. 73–79.

Степанов В. В. Проблема регулирования деятельности в области народной медицины // Метеорологический вестник. 2009. Т. 2, № 2. С. 31.

Фадеев А. В. История развития метода мануальной терапии // Российская академия медицинских наук. Бюллетень Национального научно-исследовательского института общественного здоровья. 2012. № 1. С. 181–182

Харитонова В. И. Неконвенциональная медицина в современной России // Медицинская антропология и биоэтика. 2014. № 1 (7). С. 1.

Шевырев Д. Н., Лихолет Е. Н. Оборот «лекарственных средств альтернативной медицины» как современная угроза государственному управлению // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 3 (80). С. 127.

References

Bazina O. O., Simenyura S. S. Telemedicine: advantages, disadvantages, realities (legal analysis and practical application) // Medical Law. 2020. No. 3. P. 32–38.

Bashkuev V. Yu., Sodnompilova M. M. Soviet medicine and alternative medical practices in the Buryat-Mongolian ASSR and the Mongolian People's Republic in the 1920–1930s // Power. 2021. Vol. 29, no. 6. P. 239–245.

Vasilenko A. M., Sharipova M. M., Luzina K. E. Complementary medicine in modern health care // Bulletin of Roszdravnadzor. 2011. No. 2. P. 67–72.

Golovskoy B. V. On the issue of alternative medicine (in relation to the article by V. I. Baksheev, N. M. Kolomoets, T. V. Kostycheva. Alternative medicine. Past. Present and future. Part 3. Clinical medical 2010; 1: 67–71) // Clinical Medicine. 2012. No. 7. P. 70.

Danilov E. O. Public management of medical affairs in the Moscow State // History of State and Law. 2022. No. 5. P. 14–20.

Dorohova N. S. Traditional and innovative Chinese medicine: features, organization and management // Civilization of knowledge: Russian realities: Proceedings of the Nineteenth International Scientific Conference, Moscow, April 20–21, 2018. Moscow : Russian New University, 2018. P. 354.

Korobko K. I. The content of the category "medical activity": legal aspect // Modern lawyer. 2020. No. 4 (33). P. 83.

Koroleva I. V. "Soft law" as a regulatory instrument between law and politics // Theory and practice of social development. 2018. No. 7 (125). P. 97–100.

Luparev E. B. On some problems of systematization of legislation on non-conventional (folk) medicine // Medical Law: Theory and Practice. 2019. Vol. 5, no. 1 (9). P. 130.

Matkhanov I. E., Egorov V. V. Traditional (complementary) medicine in Russia: status and proposals // Complementary medicine: status and prospects for legal regulation. Moscow, Publication of the State Duma, 2015. P. 7–8.

Matkhanov I. E., Kharkova I. Yu. Complementary medicine in Russia: tasks and development prospects // Complementary medicine: state and prospects of legal regulation. Moscow, Publication of the State Duma, 2015. P. 9.

Ostavnova E. A. Non-traditional and traditional medicine in the Russian Federation: constitutional and legal aspect // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2022. No. 4 (147). P. 51.

Patrikeeva N. S., Baykova O. V. Conventionality of medical terminology // Bulletin of the Vyatka State University. 2017. No. 6. P. 44–49.

Roth L. G. Traditional Medicine and Patient's Rights // Electronic Supplement to the Russian Legal Journal. 2022. No. 4. P. 73–79.

Stepanov V. V. The problem of regulation of activities in the field of traditional medicine // Meteorological Bulletin. 2009. Vol. 2, no. 2. P. 31.

Fadeev A. V. History of the development of the method of manual therapy // Russian Academy of Medical Sciences. Bulletin of the National Public Health Research Institute. 2012. No. 1. P. 181–182.

Kharitonova V. I. Non-conventional medicine in modern Russia // Medical Anthropology and Bioethics. 2014. No. 1 (7). S. 1.

Shevyrev D. N., Likholet E. N. Turnover of "alternative medicine drugs" as a modern threat to public administration // Power and management in the East of Russia. 2017. No. 3 (80). P. 127.

Кубанский государственный университет
Епифанова Е. В., кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права
E-mail: Epifanova_Elen@mail.ru

Kuban State University
Epifanova E. V., PhD of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Theory and History of State and Law Department
E-mail: Epifanova_Elen@mail.ru

Поступила в редакцию: 24.02.2023

Для цитирования:
Епифанова Е. В. Административно-правовые проблемы неконвенциональной медицины // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 69–80. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/69-80

Received: 24.02.2023

For citation:
Epifanova E. V. Administrative and legal problems of non-conventional medicine // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 69–80. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/69-80

УДК 342.4
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/81-88

СВОЙСТВО АКСИОМАТИЧНОСТИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ*

С. А. Мосин

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

PROPERTY OF AXIOMATICITY OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES

S. A. Mosin

National Research University «Higher School of Economics»

Аннотация: рассматривается свойство аксиоматичности конституционных принципов. В процессе исследования дается характеристика правовым аксиомам, приводится их классификация, затрагиваются аспекты взаимосвязи правовых аксиом с нормами морали. Делается вывод, что лежащие в основе Конституции РФ принципиальные положения, закрепляющие высшую ценность человека, его прав и свобод, приоритет прав и свобод человека и гражданина в своей взаимосвязи с другими конституционными установлениями, обладают свойством аксиоматичности и тем самым определяют аксиоматичность всего спектра конституционных принципов. Отмечается, что, обладая свойством аксиоматичности, конституционные принципы формулируют общеобязательные базовые правила, лежащие в основе правовой системы государства и определяющие направления ее дальнейшего развития. Также анализируются позиции правоведов в рамках рассматриваемых вопросов.
Ключевые слова: правовой принцип, конституционный принцип, свойства конституционных принципов, правовая аксиома, свойство аксиоматичности.

Abstract: the article considers the axiomatic property of constitutional principles. The study describes legal axioms, provides their classification, touches upon aspects of the relationship of legal axioms with norms of morality. It is concluded that the fundamental provisions underlying the Constitution of the Russian Federation, which affirm the highest value of man, his rights and freedoms, the primacy of human and civil rights and freedoms in their relation to other constitutional provisions, are axiomatic and thus determine the axiomatic nature of the whole range of constitutional principles. It is noted that, being axiomatic, the constitutional principles formulate the generally binding basic rules underlying the legal system of the state and determining the direction of its further development. The positions of legal scholars within the framework of the issues under consideration are also analyzed.
Key words: legal principle, constitutional principle, properties of constitutional principles, legal axiom, axiomatic property.

С общенаучных позиций под принципом понимается исходное положение какой-либо теории, учения, мировоззрения. Принцип является основным началом, на котором построена научная теория как определенная методологическая или нормативная установка, правило и постулат[1]. Нет сомнений в том, что принцип должен занимать центральное место любой системы и находить свое проявление во всех составляющих такие системы элементах. Основополагающий характер является важнейшим свойством принципов вне зависимости от сферы их существования, и сфера права не является исключением. Это неоспоримый факт, принимаемый за основу.

Правовыми принципами, в свою очередь, являются основополагающие нормативные положения, определяющие сущность всей правовой системы государства либо отдельных отраслей или правовых институтов, которым совершенно обосновано придается особое значение, обуслов-

* Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ (проект «Этика и право: соотношение и механизмы взаимовлияния»).

[1] См.: *Голованов В. Н.* Законы и системы научного познания. М., 1970. С. 81–82.

© Мосин С. А., 2023

ленное их незаменимостью и обязательностью неукоснительного соблюдения. Правовые принципы отражают политическую, экономическую, нравственную и другие стороны общественной жизни, обладают регулятивным потенциалом. Они являются важнейшими и многоаспектными правовыми категориями, которые проникают во все сферы жизни общества и государства, определяя их развитие. Уже на фундаменте правовых принципов выстраивается вся нормативная база государства, которая должна воплощать положения таких принципов и им соответствовать.

Отдельно следует обратить внимание на конституционные принципы. Возложенная на конституционные принципы системообразующая роль предъявляет к ним специфические требования. Во-первых, конституционные принципы должны формулировать общеобязательные базовые правила и определять направление развития правовой системы. Истинность таких базовых правил должна быть бесспорна. Во-вторых, конституционные принципы призваны обеспечивать стабильность правовой системы государства. В-третьих, они должны быть наделены возможностью своевременного развития и адаптации к изменяющейся правовой действительности[2]. Обратим внимание на то, что конституционные принципы в силу своей специфики обладают рядом свойств, одним из которых является аксиоматичность.

Так, конституционные принципы играют ключевую роль посредством формулирования исходных правовых начал, общеобязательных базовых правил общественного и государственного устройства. Эти принципы лежат в основе всех без исключения правоотношений, что делает их руководящими началами правового регулирования. Полагаем, что основополагающий характер конституционных принципов должен базироваться на положениях, являющихся по своей правовой сути непреложными исходными истинами. В связи с этим в целях настоящего исследования обратимся к характеристике правовых аксиом.

Известно, что аксиома – исходное положение научной теории, принимаемое в качестве истинного без логического доказательства и лежащее в основе доказательства других положений этой теории[3]. Данный термин применим в различных научных областях, в том числе и в области права.

Правовые аксиомы имеют давнюю историю. В качестве подтверждения древности указанной правовой категории С. С. Алексеев приводит следующее изречение, обосновывающее появление Сборника законов царя Хаммурапи, который был издан в XVIII в. до н. э.: «Для того чтобы дать сиять справедливости в стране, чтобы погубить беззаконных и злых, чтобы сильному не притеснять слабого»[4]. Таким образом, правовые аксиомы, задача которых состоит в том, чтобы «утвердить начала правды и справедливости, исключить возможность проявления беззакония и произвола»[5], являются следствием агрегации человечеством опыта в области права.

В качестве примера правовой аксиомы можно привести следующие положения: «что не запрещено, то разрешено», «нет судьи без истца»; «истец должен доказать свой иск»; «где есть право, там есть и его защита»; «суд имеет дело с теми доказательствами, которые перед ним», «никто не может быть судьей в собственном деле»; «никто не обязан свидетельствовать против себя»; «отягчающий ответственность закон не имеет обратной силы»; «нельзя дважды судить за одно преступление» и т. д. Очевидно, что указанные правовые аксиомы имеют ключевое значение в формировании и укреплении правовых основ государства.

Правовые аксиомы являются теми основополагающими непреложными истинами, которые находят свое отражение в различных отраслях права и способствуют эффективному правовому регулированию. Подчеркивая это, Т. Н. Радько определяет правовые аксиомы как определенные постулаты юридической науки и судебной практики, не требующие доказывания общеизвестные факты в силу их очевидности[6]. В свою очередь А. А. Ференс-Сороцкий, акцентируя внимание на историческом аспекте развития, под правовыми аксиомами справедливо понимает такие правовые положения, которые в результате проверки многовековой общественно-исторической практикой стали непреложными, исходными элементарными истинами – привычными и самоочевидными, вне которых невозможно существование права как социального явления. Также, по

[2] См.: *Мосин С. А.* Взаимосвязь правового принципа и правовой презумпции в рамках свойства презумптивности конституционных принципов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 2 (49). С. 11.

[3] См.: Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М., 1983. С. 16.

[4] *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 111.

[5] Теория государства и права : учеб. пособие / под ред. С. С. Алексеева. СПб., 2006. С. 56.

[6] См.: *Радько Т. Н.* Теория государства и права : учебник. М., 2005. С. 123.

мнению этого автора, аксиомы обеспечивают преемственность в праве и проходят путь своего изложения от идеи правосознания до практической проверки в качестве нормы права[7].

Как и любые другие правовые категории, правовые аксиомы находят свое отражение в правовых нормах. Правовое закрепление аксиом обусловливает их важную роль в регулировании правоотношений. Верно указывается, что аксиомы (в силу своей очевидности) как исходные положения должны находить адекватное выражение в нормах права в их взаимосвязи и вне зависимости от источника закрепления той или иной конкретной нормы[8]. В связи с этим перед законодателем стоит непростая задача по аккуратному выявлению, точному формулированию и надлежащему нормативному закреплению правовых аксиом, которые впоследствии перейдут в руки правоприменителей как инструмент регулирования правоотношений. Очевидно, что «мастерство законодателя состоит в том, чтобы обнаружить и выделить в структуре правовой материи те наиболее устойчивые непреложные истины, которые несут в себе высокий нравственный заряд, концентрированно выражают ценность права. При этом в интерпретационной и правореализационной технике значение правовых аксиом также велико, поскольку чрезвычайно важно умение интерпретатора, правоприменителя обнаружить такие правовые положения, которые не нуждаются в толковании, не могут быть поставлены под сомнение, и именно эти базовые, неизменные истины положить в основу своей деятельности»[9].

Представляется, что правовые аксиомы являются важнейшими принципами. Такое положение вещей можно считать абсолютно естественным, поскольку обретение аксиомами статуса правовых принципов является закономерным этапом развития и становления данной правовой категории. В подтверждение указанного тезиса следует обратить внимание на позицию Л. С. Явича, который отмечает, что «в принципах права любого типа должны быть заложены идеи, которые отражают несомненную специфику правового регулирования, то, что сейчас подчас именуют правовыми аксиомами (элементарными истинами, не требующими доказательств)»[10]. При этом В. Н. Кудрявцев приходит к совершенно верному выводу, что «из правовых аксиом логически выводятся, на их основе определяются, разрабатываются все остальные категории правовой науки, которые затем вводятся в нормы права»[11].

В теории права выделяются следующие признаки правовых аксиом: неопровержимый характер; однозначность толкования; элементарный характер; универсальный характер, общепризнанность; разумность, соответствие здравому смыслу; нравственная обоснованность; историческая долговечность[12]. Очевидно, что указанные признаки принадлежат к оценочным категориям, часть из которых относится к области морали. Тем не менее такие признаки, безусловно, формируют общие критерии идентификации правовых аксиом.

Принимая во внимание продолжительность формирования правовой аксиомы, нельзя не отметить неизбежное возникновение взаимосвязи правовых норм с нормами морали. Так, по мнению Н. А. Чечиной, аксиомами являются такие нормы права, которые выражают содержание общечеловеческой морали, потому что, во-первых, необходимость соблюдения содержащихся в них правил поведения очевидна с точки зрения здравого смысла, принципов морали и справедливости и поэтому не нуждается в особых доказательствах; во-вторых, данные нормы играют роль основных положений, на содержании которых базируется большинство других правил системы, исходя из того, что право призвано отвечать принятому в обществе понятию справедливости. Также данный исследователь при изучении норм-аксиом на первое место ставит не закрепление в норме совершенно очевидных и бесспорных положений, а фиксацию оценочных формул поведения субъектов процесса с позиций добра и зла с точки зрения принятого обществом понятия справедливости. Рассматривая гражданские процессуальные аксиомы, Н. А. Чечина делает вывод, что они, по сути, являются правовыми нормами, непосредственно выражающими содержание морали[13].

[7] См.: *Ференс-Сороцкий А. А.* Аксиомы и принципы гражданско-процессуального права : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Л., 1989. С. 4.

[8] См.: *Жилин Г. А.* Правосудие по гражданским делам : актуальные вопросы. М., 2010. С. 28.

[9] *Давыдова М. Л.* К вопросу о понятии правовых аксиом : теоретические и технико-юридические аспекты // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 207.

[10] *Явич Л. С.* Общая теория права. Л., 1976. С. 160.

[11] *Кудрявцев В. Н.* О программировании процесса применения права // Вопросы кибернетики и права / под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1967. С. 94.

[12] См.: *Давыдова М. Л.* Указ. соч. С. 204.

[13] См.: *Чечина Н. А.* Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. Л., 1987. С. 89–91.

Представляется, что этот тезис справедлив к правовым аксиомам всего спектра правоотношений. Обращаясь к отрасли конституционного права, конституционно-правовую аксиому полагаем возможным охарактеризовать как составляющее непреложную исходную истину основополагающее нормативное установление, не требующее в каждом случае доказательства, определяющее базовое содержание общественных отношений, являющихся объектом конституционно-правового регулирования. Очевидно, что такие основополагающие установления не могут сформироваться в отрыве от морально-этической составляющей. Аксиомы в конституционном праве должны воплощать в себе идеи справедливости в том виде, в котором они сформулированы в общественном сознании.

В связи с широким распространением правовых аксиом в отечественном законодательстве данные правовые категории отличаются своим разнообразием как на общеправовом, так и на межотраслевом, а также отраслевом уровнях. Обратим внимание на классификацию правовых аксиом М. Л. Давыдовой. По масштабу функционирования она выделяет аксиомы, являющиеся принципами права. Среди них различает общеправовые аксиомы-принципы («то, что не запрещено – разрешено», «свобода одного человека ограничивается свободой других лиц», «где есть право, там есть и его защита»), межотраслевые аксиомы-принципы («суд и судей нужно уважать», «решение суда должно быть мотивировано»), отраслевые аксиомы-принципы («нет судьи без истца», «нет преступления без указания на то в законе», «отсутствие указаний в законе не может служить основанием для отказа в правосудии») и аксиомы, не являющиеся принципами права, к которым относятся единичные аксиомы («общеизвестные факты доказыванию не подлежат»). Классифицируя правовые аксиомы по отраслевой принадлежности, данный исследователь выделяет материально-правовые аксиомы («нельзя быть виновным без вины», «все равны перед законом и судом»), процессуально-правовые аксиомы («каждый иск ограничен пределами определенного времени», «решение суда не должно затрагивать тех, кто не участвовал в деле»). По сфере существования и по содержанию правовые аксиомы подразделяются на нормативные и научные. В зависимости от формы закрепления – на закрепленные непосредственно (в виде самостоятельного нормативно-правового предписания) и выводимые из содержания правовых норм, не получившие закрепления в законодательстве[14]. Приведенная классификация подтверждает тезис о том, что правовые аксиомы имеют принципиальное значение и лежат в основе законодательства.

Совершенно справедливо, на наш взгляд, что указанные в классификации аксиомы определяются как аксиомы-принципы. Представляется, что на основе правовых аксиом строится вся правовая система, а правовые аксиомы имеют многие признаки правовых принципов. Так, рассматривая вопрос о соотношении правовой аксиомы и принципа права, С. С. Алексеев констатирует, что правовые аксиомы представляют собой важнейшие принципы права, закрепленные в нормативно-правовых актах[15]. В свою очередь Л. С. Явич справедливо указывает на то, что в принципах права любого типа должны быть заложены идеи, которые отражают несомненную специфику правового регулирования, т. е. аксиомами – элементарными истинами, не требующими доказательств[16].

При рассмотрении свойства аксиоматичности обратимся к некоторым аспектам философии права. Известно, что существуют различные типы правопонимания. Так, естественно-правовой тип правопонимания характеризуется правовым дуализмом – разграничением естественного и позитивного права. Устанавливая приоритет естественного права, данный тип правопонимания не допускает противоречия естественному праву позитивного права. Это означает необходимость нормативного закрепления положений естественного права на условиях их приоритета с последующим запретом нарушения таких норм.

Данный подход лежит в основе Конституции РФ[17], которая устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В свою очередь признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства (ст. 2 Конституции РФ). Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (п. 2 ст. 17 Конституции РФ). Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного са-

[14] См.: *Давыдова М. Л.* Указ. соч. С. 206.

[15] См.: *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 111.

[16] См.: *Явич Л. С.* Указ. соч. С. 160.

[17] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Рос. газета. 2020. 4 июля.

моуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ). Все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации (ст. 19 Конституции РФ).

Закрепление указанных прав имеет ключевое значение, поскольку «конституционные ценности становятся таковыми исключительно путем правового опосредования, то есть они в первую очередь являются собственно правовыми ценностями или ценностями в праве»[18]. В свою очередь «развитие правовой системы государства вряд ли возможно в отсутствие признанной обществом некоторой совокупности идей, явлений, объектов целеполагания, занимающих место ключевых и служащих основой для организации правового порядка в обществе»[19]. Таким образом, закрепление в Конституции РФ ключевых прав (ценностей) является отправной точкой в построении и развитии всех аспектов государственного устройства и, соответственно, правовой системы.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина неоднократно подтверждался Конституционным Судом РФ. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 2 июля 1998 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан»[20] указывается, что органы государственной власти, в том числе суды, обязаны осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы при этом соблюдались права и свободы человека и гражданина, а в случаях их нарушений обеспечивалось максимально быстрое и полное их восстановление. В свою очередь непринятие своевременных мер к выявлению и устранению нарушений прав и свобод, особенно в тех случаях, когда в дальнейшем их восстановление оказывается невозможным, должно расцениваться как невыполнение государством и его органами своей конституционной обязанности. Поэтому задачей федерального законодателя является создание надлежащих, в том числе процессуальных, механизмов, которые позволяли бы гражданам, чьи права и свободы оказались нарушенными, добиваться их реальной защиты, используя все не запрещенные законом способы.

Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области»[21] указывает на то, что государство должно предоставить максимально широкие гарантии реализации конституционных прав и свобод, с тем чтобы они были не иллюзорными, а реально действующими и эффективными. Соответствующие обязанности возлагаются как на органы государственной власти Российской Федерации, так и на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также на органы местного самоуправления. В данном постановлении отмечается, что во взаимоотношениях с государством личность выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 14 мая 2015 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 11 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации»[22] указывается, что значимым ориентиром для разрешения коллизии законов в контексте конституционных предписаний в любом случае является требование о приоритетности прав и свобод человека и гражданина, которые, в частности, определяют смысл, содержание и применение законов.

Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2018 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 43 Федерального закона “Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные за-

[18] *Саликов М. С., Нечкин А. В.* Конституционные ценности современного российского государства // Herald of the Euro-Asian Law Congress. 2020. № 1. С. 71.

[19] Там же. С. 61.

[20] Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 5.

[21] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 31. Ст. 4470.

[22] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 21. Ст. 3149.

конодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобой некоммерческого партнерства «Спортивно-охотничий клуб "Румелко-Спортинг"»[23] указывает, что в правовом государстве, высшей ценностью которого являются человек, его права и свободы, неустранимые сомнения в правовом регулировании публичных (административных) отношений не могут быть по общему правилу обращены против частных лиц как заведомо более слабой стороны таких правоотношений.

Таким образом, необходимость соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина очевидна. В демократическом и правовом государстве такие права и свободы всегда должны находиться на первом месте, всячески соблюдаться и защищаться. Это проверенный временем постулат, который является исходным началом современных конституций. Сложно представить, что в рамках современного демократического и правового государства соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина нуждались бы в дополнительном обосновании или вообще не были бы приоритетной обязанностью власти. В связи с этим данный конституционный принцип, обладая свойством аксиоматичности, имеет ключевое значение в формировании и укреплении как основ конституционного строя в целом, так и основ правового государства в частности.

В связи с изложенным представляется возможным сделать вывод, что лежащие в основе Конституции РФ принципиальные положения, закрепляющие высшую ценность человека, его прав и свобод, приоритет прав и свобод человека и гражданина, в своей взаимосвязи с другими конституционными установлениями обладают свойством аксиоматичности и тем самым определяют аксиоматичность всего спектра конституционных принципов, поскольку права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, а также деятельность органов власти. В свою очередь полагаем, что такое свойство аксиоматичности характеризует конституционные принципы как основу позитивного права (правового закона), которое характеризуется как общеобязательная форма равенства, свободы и справедливости.

Таким образом, бесспорным, на наш взгляд, является тот факт, что конституционные принципы, обладая свойством аксиоматичности, формулируют общеобязательные базовые правила, которые составляют недоказуемые и не требующие доказательств непреложные исходные истины, лежащие в основе правовой системы государства и определяющие направления ее дальнейшего развития. Например, принцип конституционности деятельности субъектов правоотношений, характеризующийся как требование неукоснительного соблюдения Конституции РФ субъектами правоотношений, формулирует базовое правило, которое заключается в том, что «Конституция Российской Федерации должна соблюдаться». Принцип конституционности нормативных правовых актов, характеризующийся как требование неукоснительного соответствия Конституции РФ положений нормативных правовых актов, формулирует обладающее характером непреложной исходной истины базовое правило «закон должен быть конституционен», а в более широком смысле – «нормативный правовой акт должен быть законен», поскольку нормативный правовой акт должен соответствовать нормативным правовым актам более высокой юридической силы.

В свою очередь конституционный принцип добросовестности субъектов правоотношений, характеризующийся как требование, при котором неукоснительное соблюдение Конституции РФ и законодательства субъектами всех без исключения правоотношений в обязательном порядке должно сопровождаться добросовестностью таких субъектов, формулирует базовое правило, заключающееся в том, что «добросовестность является обязательным условием деятельности субъектов правоотношений». Полагаем, что добросовестность субъекта правоотношений заключается прежде всего: в неукоснительном соблюдении Конституции РФ и законодательства; в исключении злоупотребления им своими правами; в должной и нравственно-положительной оценке субъектом своих действий и принятии им такого решения применительно к тем или иным обстоятельствам правоотношений, которое в возникшей ситуации будет наиболее эффективным и обоснованным.

Следует также отметить легистский тип правопонимания, характеризующийся отрицанием определенной объективной сущности права, которая не зависит от воли власти. Согласно легизму право является принудительным установлением государством определенных норм. Такому типу правопонимания, как правило, свойственно пренебрежение правами человека и гражданина. Человек в данном случае выступает в роли подчиненного, лишенного свобод объекта. Обосновывая легистский подход, Т. Гоббс указы-

[23] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 15, ч. 5. Ст. 2238.

вал, что «правовая сила закона состоит только в том, что он является приказанием суверена»[24]. В свою очередь Ш. Амос утверждал, что «право есть приказ верховной политической власти государства с целью контроля действий лиц в данном сообществе»[25]. Подчеркнем, что легистский тип правопонимания определяет право в его классическом виде – как систему норм, установленных или санкционированных государством и обеспеченных его принудительной силой. Однако природа таких устанавливаемых государством норм и правил с высокой степенью вероятности будет противоречить существу прав и свобод человека и гражданина. Очевидно, что в основе такого подхода не могут лежать непреложные исходные истины, соответствующие нормам морали. Следовательно, конституционные принципы при данном типе правопонимания, обладая всем набором свойств правовых принципов (основополагающий характер, обязательное нормативное закрепление, системность, всеобщность и др.), не могут обладать свойством аксиоматичности.

В связи с исследованием интересен и либертарно-юридический тип правопонимания, в основе которого лежит принцип формального равенства как правовой формы организации публичной власти. В. С. Нерсесянц указывает, что формальное равенство как сущность и принцип права включает в себя три сущностных свойства права: всеобщую равную меру (норму); формальную свободу всех адресатов этой равной регулятивной меры (нормы); всеобщую справедливость этой одинаково равной для всех формы регуляции[26]. Таким образом, право как система норм, установленных или санкционированных государством и обеспеченных его принудительной силой, должно иметь в своей основе принцип формального равенства. Следует отметить, что обозначенный выше конституционный принцип верховенства прав и свобод человека конкретизируется в том числе в принципе справедливости, который понимается как формальное равенство.

В заключение отметим, что конституционные принципы, представляющие собой определяющие базовое содержание общественных отношений, которые являются объектом конституционно-правового регулирования, закрепленные в Конституции РФ и конкретизируемые в иных нормативных правовых актах основополагающие нормативные установления, наравне с другими свойствами обладают свойством аксиоматичности, в основе которого лежит верховенство и неотъемлемость прав и свобод человека и гражданина. Свойство аксиоматичности обосновывается системообразующей ролью конституционных принципов и, как следствие, формулированием ими общеобязательных базовых правил.

[24] *Гоббс Т.* Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М., 1936. С. 214.

[25] *Amos Sh.* A Systematic View of the Science of Jurisprudence. L., 1872. P. 73.

[26] См.: *Нерсесянц В. С.* Философия права : учебник для вузов. М., 2000. С. 29.

Библиографический список

Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. Т. 1. 396 с.

Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М., 1936. 503 с.

Голованов В. Н. Законы и системы научного познания. М., 1970. С. 81–82.

Давыдова М. Л. К вопросу о понятии правовых аксиом: теоретические и технико-юридические аспекты // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 203–208.

Жилин Г. А. Правосудие по гражданским делам : актуальные вопросы. М. : Проспект, 2010. 576 с.

Кудрявцев В. Н. О программировании процесса применения права // Вопросы кибернетики и права / под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1967. С. 84–99.

Мосин С. А. Взаимосвязь правового принципа и правовой презумпции в рамках свойства презумптивности конституционных принципов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2022. № 2 (49). С. 10–23.

Нерсесянц В. С. Философия права : учебник для вузов. М. : Инфра-М, Норма, 2000. 652 с.

Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. М., 2005. 811 с.

Саликов М. С., Нечкин А. В. Конституционные ценности современного российского государства // Herald of the Euro-Asian Law Congress. 2020. № 1. С. 69–75.

Теория государства и права : учеб. пособие / под ред.: С. С. Алексеева. СПб. : Питер, 2006. 192 с.

Ференс-Сороцкий А. А. Аксиомы и принципы гражданско-процессуального права : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Л., 1989. 24 с.

Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М. : Сов. энциклопедия, 1983. 840 с.

Чечина Н. А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1987. 104 с.

Явич Л. С. Общая теория права. Л. : Изд-во ЛГУ, 1976. 298 с.

Amos Sh. A Systematic View of the Science of Jurisprudence. L., 1872.

References

Alekseev S. S. Problems of the theory of law. T. 1. Sverdlovsk : Sverdl. Publishing House. legal in-t, 1972. 396 p.

Hobbes T. Leviathan or Matter, Form and Power of the Church and Civil State. Moscow, 1936. 503 p.

Golovanov V. N. Laws and systems of scientific knowledge. Moscow, 1970. P. 81–82.

Davydova M. L. To the question of the concept of legal axioms: theoretical and technical-legal aspects // Legal Technique. 2007. No. 1. P. 203–208.

Zhilin G. A. Justice in civil cases: topical issues. Moscow : Prospekt, 2010. 576 p.

Kudryavtsev V. N. On programming the process of application of law // Questions of Cybernetics and Law / ed. V. N. Kudryavtseva. Moscow, 1967. P. 84–99.

Mosin S. A. The relationship of the legal principle and the legal presumption within the framework of the presumptive property of constitutional principles // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. No. 2 (49). P. 10–23.

Nersesyants V. S. Philosophy of law: a textbook for universities. Moscow : Infra-M, Norma, 2000. 652 p.

Radko T. N. Theory of state and law : textbook. Moscow, 2005. 811 p.

Salikov M. S., Nechkin A. V. Constitutional values of the modern Russian state // Herald of the Euro-Asian Law Congress. 2020. No. 1. P. 69–75.

Theory of state and law / ed. S. S. Alekseeva. St. Petersburg : Peter, 2006. 192 p.

Ferens-Sorotsky A. A. Axioms and principles of civil procedural law : cand. legal sci. diss. abstr. Leningrad, 1989. 24 p.

Philosophical Encyclopedic Dictionary / eds. L. F. Il'ichev, P. N. Fedoseev, S. M. Kovalev, V. G. Panov. Moscow : Sov. encyclopedia, 1983. 840 p.

Chechina N. A. The main directions of development of the science of Soviet civil procedural law. Leningrad : Publishing house Leningrad. un-t, 1987. 104 p.

Yavich L. S. General theory of law. Leningrad : Publishing House of Leningrad State University, 1976. 298 p.

Amos Sh. A Systematic View of the Science of Jurisprudence. Leningrad, 1872.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Мосин С. А., кандидат юридических наук, доцент департамента публичного права

E-mail: samosin@hse.ru

Поступила в редакцию: 22.02.2023

Для цитирования:

Мосин С. А. Свойство аксиоматичности конституционных принципов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 81–88. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/81-88

National Research University «Higher School of Economics»

Mosin S. A., PhD of Legal Sciences, Associate Professor of the Public Law Department

E-mail: samosin@hse.ru

Received: 22.02.2023

For citation:

Mosin S. A. Property of axiomaticity of constitutional principles // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 81–88. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/81-88

УДК 340.1
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/89-98

МЕХАНИЧЕСКИ ЗАИМСТВОВАННЫЕ ЗАПАДНЫЕ ПРАВОВЫЕ КОНСТРУКЦИИ И ЦЕННОСТИ КАК ФАКТОР УСИЛЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ АНОМИИ*

А. В. Малько, Д. А. Липинский, Р. С. Маркунин, А. А. Иванов
Тольяттинский государственный университет

MECHANICALLY BORROWED WESTERN LEGAL CONSTRUCTIONS AND VALUES AS A FACTOR OF INCREASING LEGAL ANOMIE

A. V. Malko, D. A. Lipinsky, R. S. Markunin, A. A. Ivanov
Togliatti State University

Аннотация: анализируются проблемы механического заимствования конструкций и ценностей из западных правовых систем, которые не согласуются с отечественными правовыми традициями и менталитетом. Делается вывод, согласно которому подобное приводит к тому, что они не воспринимаются большей частью населения как присущие именно ему конструкции и ценности, как естественно-адекватные его правовой культуре, как национально выверенные правила поведения, что с неизбежностью ведет к усилению юридической аномии.
Ключевые слова: правовая система общества, юридическая аномия, механически заимствованные конструкции и ценности, баланс прав и обязанностей человека и гражданина, правовая культура, правовые традиции, менталитет, национальная идентичность.

Abstract: the article analyzes the problems of mechanical borrowing of structures and values from Western legal systems that are not consistent with domestic legal traditions and mentality. It is concluded that this leads to the fact that they are not perceived by the majority of the population as structures and values inherent in it, as naturally adequate to its legal culture, as nationally verified rules of conduct, which ultimately inevitably leads to increased legal anomie.
Key words: the legal system of society, legal anomie, mechanically borrowed structures and values, the balance of rights and obligations of a person and a citizen, legal culture, legal traditions, mentality, national identity.

Глобализация в силу возникающих общих проблем для различных государств (международная преступность, безопасность, экология, информация и т. д.) объективно связана с формированием неких единых подходов и стандартов при их решении, усилением сотрудничества между странами, расширением обменных процессов, в том числе и с заимствованием необходимого опыта у тех, у кого он уже есть. Естественное и востребованное заимствование, «вписывающееся» в ту систему, которая заимствует, приносит немало пользы: сохраняя непотраченную энергию (ведь «не обязательно изобретать заново велосипед»), оно придает немалый импульс для развития того или иного государства (в частности, используются инновации, передовые технологии).

Между тем не всякий опыт можно и нужно заимствовать. Более того, искусственное, т. е. механическое, заимствование, которое проводится без учета собственной культуры и националь-

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-00176. URL: https://rscf.ru/project/23-28-00176/

© Малько А. В., Липинский Д. А., Маркунин Р. С., Иванов А. А., 2023

ных особенностей, приводит к разрушительным, аномичным явлениям в обществе. В современный период ситуацию усугубляет тот факт, что в условиях однополярного мира, который стали выстраивать США после развала СССР, глобализация весьма быстро превратилась в вестернизацию, по сути, в навязывание Западом своих интересов и ценностей.

Если же говорить конкретно о юридической сфере, то, по мнению В. Д. Зорькина, «правовое заимствование может сработать только в том случае, если заимствующий (реципиент) понимает под заимствуемой правовой нормой или институтом то же, что понимается под ним в изначальной правовой системе, к которой эта норма или институт принадлежит. Ведь если перенести определенный правовой институт, скажем, из системы общего права (например, уже классический пример английского траста) на почву посткоммунистического общества и посткоммунистической правовой системы, даже сохранив все формулировки и верно переводя содержание терминов, социолингвистическое понимание такого правового института во второй системе может быть кардинально иным. Не вдаваясь в проблемы эпистемологии, отмечу, что, когда правовой институт или правовой феномен вырван из своего контекста или из той почвы, на которой он произрастает, и перенесен в новые социальные условия, в новую культуру, происходит спонтанная (часто даже не осознаваемая) трансформация содержания института»[1].

Действительно, некритическое, механическое заимствование правовых норм, возникших и существующих в иных правовых системах, излишне быстрое и недостаточно обоснованное «реформирование целых отраслей и институтов законодательства на западный манер (например, реформа законодательства о техническом регулировании)»[2] может отрицательно сказаться на имеющейся упорядоченной совокупности норм, что приводит к разбалансированности отечественной правовой системы. Это вполне может привести не только к утрате стабильной «работы» данной системы, но и к юридической аномии в нашей жизнедеятельности.

Так, в 90-е гг. XX в. бездумное копирование либеральной политико-правовой модели обернулось для России хаотизацией ее государственно-правовой жизни. «Младореформаторы» объясняли это тем, что в кризисные моменты может спасти только немедленная рецепция «правовых достижений либо политических теорий более развитых стран, что якобы моментально приведет к всеобщему благоденствию»[3]. Можно даже сказать, что они «видели в рецепции чуть ли не основной способ модернизации постсоветского и права, и государства, и национальной экономической системы, что и не дало искомых ими и важных для социума результатов, так как тотального заимствования иностранного права (при все желании властных элит) не может быть в принципе, поскольку ни при каких обстоятельствах не может быть перенесено из одной страны в другую право в целом… Отменить все прежнее законодательство, перечеркнуть все национальные правовые традиции, правовую идеологию и другие национальные особенности невозможно. Не может правовая культура исчезнуть бесследно, если остаются люди, нация»[4].

Право и правовая система в целом взаимопереплетены с культурой (и с правовой культурой в частности) настолько, что те или иные искусственные «переносы» очевидно не присущих им юридических феноменов вряд ли смогут надолго задержаться в правовой жизнедеятельности конкретного общества. Более того, «любые правовые заимствования, а равно отнесение определенных правовых категорий одной правовой системы к другой или автоматическое отнесение категорий международного права к праву национальному – тупиковый путь»[5].

Думается, здесь можно в полной мере согласиться с К. В. Арановским в том, что «государственно-правовое регулирование, включающее институты, поставленные в противоречие мировоззренческим основам, оказывается внутренне рассогласованным и теряет от этого свою функциональность»[6]. Это опять же характеризу-

[1] *Зорькин В. Д.* Право против хаоса. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 66.

[2] Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции (обзор материалов круглого стола) // Государство и право. 2004. № 11. С. 106.

[3] *Ткаченко С. В.* Рецепция права в переходный период развития России. М., 2011. С. 15.

[4] *Рыбаков В. А.* Преемственность в отечественном праве в переходный период : общетеоретические вопросы : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Омск, 2009. С. 79.

[5] *Зорькин В. Д.* Право против хаоса. С. 68.

[6] *Арановский К. В.* Мифология и мировоззрение в соотношении с государственно-правовым регулированием // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 89.

ет Россию «лихих» 90-х гг., в которой наблюдалась ярко выраженная вестернизация национальной политико-правовой жизни. Правовая система в тот период «приютила» немало чуждых для отечественной культуры юридических фетишей. Они буквально навязывались Западом и внутренней либеральной (во многом непатриотичной) пятой колонной. Подобные чуждые юридические «ценности» просто были вырваны из принципиально иного культурно-цивилизационного контекста (англо-саксонского) и внедрены в совершенно несвойственную им российскую государственно-правовую действительность. Случившееся подорвало основы правового регулирования, способствовало росту деформаций правосознания граждан и привело к довольно быстрому отторжению (доказавших свою результативность на Западе) юридических институтов, которые во многом сопряжены с рядом разрушительных последствий (в частности, речь может идти о приватизации, законодательстве о залоговых аукционах и т. д.).

Таким образом, попытки продавить несоответствующие правовой культуре юридические инструменты в ткань правовой ментальности неизбежно ведут к отчуждению от них большинства населения, сопровождаются разочарованием от несбыточных нормативно-правовых ожиданий, становятся источником масштабного правового нигилизма и в итоге приводят к юридической аномии.

Внедрение в правовую систему российского общества чужеродных элементов, своего рода вестернизацию, можно рассматривать как попытку минимизации, а подчас и нивелирования традиционных для России моральных и культурных ценностей, ее национальной идентичности. Кризис идентичности в литературе неслучайно связывают с аномичными процессами[7].

В качестве наиболее яркого примера хотелось бы остановиться на «продвижении» либеральным Западом в отечественную правовую систему института прав человека в их понимании.

Важно отметить, что права и обязанности человека и гражданина – это прежде всего юридические инструменты, призванные удовлетворять различные интересы (личные, общественные, государственные и т. п.). Права, как известно, устанавливают меру юридически возможного поведения, позволяя субъекту удовлетворять его собственные интересы. Обязанности же, наоборот, предполагают меру юридически должного поведения, создавая тем самым для субъекта необходимость действовать в интересах управомоченного, а в конечном счете и в общественных интересах. Соответствующее сочетание прав и обязанностей всегда присутствует в правовом регулировании тех или иных государств, которое во многом определяется их правовой культурой, национальной идентичностью, традициями.

Идеология западного либерализма, базирующаяся на провозглашении и необходимости защиты прав и свобод человека и гражданина, на первый взгляд выглядит как забота о личности. Однако не все так однозначно. Здесь важно иметь в виду следующие обстоятельства. Во-первых, как обоснованно подчеркивает В. Д. Зорькин, «права человека могут рассматриваться (а нередко, к сожалению, и рассматриваются) и как некий прагматичный инструмент политики, который отдельные государства или группы влияния могут использовать в своих интересах – это одна из крайностей и негативный аспект международной системы защиты прав человека»[8]. Действительно, права человека применяют зачастую как «таран» против режимов, не угодных по тем или иным причинам западным странам. Более того, они научились мастерски манипулировать этим инструментом в своих эгоистических интересах. Во-вторых, права и свободы человека далеко не всегда выступают абсолютной ценностью. Как известно, «в определенных ситуациях общественная безопасность и социальное благополучие всего населения становятся важнее соблюдения прав и свобод отдельного гражданина. Защита большинства – фундаментальный принцип демократии»[9]. И это правильно, ибо в условиях, например, пандемии, чрезвычайной ситуации, войны и т. п. исходить нужно именно из вышеназванных истин и социальной солидарности[10]. В-третьих, нельзя

[7] См.: *Малинина К. О.* Социальная аномия в современном российском обществе : причины, проявления, показатели : автореф. дис. … канд. соц. наук. М., 2015. С. 11.

[8] *Зорькин В. Д.* Право будущего в эпоху цифр. Индивидуальная свобода или сильное государство? // Рос. газета. 2020. 16 апр.

[9] *Медведев Д. А.* Шесть уроков одной пандемии. Заместитель председателя Совета безопасности РФ о прошлом, настоящем и будущем борьбы с COVID-19 // Рос. газета. 2021. 1 нояб.

[10] Social control and solidarity during the COVID-19

устанавливать якобы универсальный западный набор прав и свобод человека и гражданина без учета культуры, менталитета и иных моментов собственного развития конкретной страны.

Верно подмечено, что «сегодня рожденные в границах основанного на принципе индивидуализма западного общества идеи абсолютной ценности прав человека не просто провозглашаются, но и переносятся в иные типы обществ...»[11]. Общество, становясь более материально обеспеченным и менее религиозным, теряет сплоченность и вовлеченность субъектов в социум[12]. Тем самым абсолютизируются права и одновременно недооцениваются обязанности.

То же самое произошло и с нашей страной. С одной стороны, система прав человека, закрепленная в Конституции РФ 1993 г., внешне соответствовала международным стандартам, с другой – не соответствовала собственному правовому и культурно-историческому опыту, а также традициям, которые права всегда жестко связывали с обязанностями. Сейчас нам нужен адекватный для российского общества баланс прав и обязанностей, тогда и защита прав человека будет более действенной. В связи с этим в новой Конституции РФ важно детально «расписать» не только права, но и обязанности, их обеспечивающие, а также установить «новые-старые» обязанности. В частности, следует вернуть в Конституцию РФ обязанность трудиться. Кроме того, ряд конституционных обязанностей, которые пока закрепляются косвенно, лучше обозначить, что называется, напрямую (например, обязанность не нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17), обязанность уважать достоинство других людей (ст. 21) и т. д.).

Чисто психологически установление преимущественно прав формирует лиц, ориентирующихся прежде всего на свои запросы, беспокоящихся только о себе. Как показывает практика, «перекос» в сторону прав в ущерб обязанностям приводит к нарушениям принципа сочетания общественных и личных интересов, ложному пониманию роли «своих» потребностей и явной недооценке «чужих» (общих). Об этом же свидетельствуют результаты социологических замеров Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, которые проводились в 2020–2021 гг. Согласно полученным данным «две трети (65 %) считают, что для человека главное – его личные, а не общественные интересы. Ограничить себя ради блага страны и общества готовы только 35 %»[13].

Между тем без должного баланса прав и обязанностей не будет эффективного и социально ценного правового регулирования. Личность нужно ориентировать не только на права и свободы (что так активно нам навязывал Запад), но и на осуществление их обязанностей. Важно это везде и постоянно подчеркивать, в противном случае общество «получит» граждан, тяготеющих только к правам и свободам (т. е. к личным интересам) и игнорирующих обязанности (которые направлены на обеспечение прежде всего общественных и государственных интересов). Столь необоснованную крайность, которую в 1990-е годы считали юридической аксиомой, нужно срочно исправлять. Пример с убегающими за рубеж многочисленными лицами, подлежащими частичной мобилизации, красноречиво говорит об этом.

Существование одних только прав без соответствующих обязанностей «разрушило бы общество вследствие перманентных, никогда не прекращающихся конфликтов взаимодействующих друг с другом субъектов. Чтобы этого не допустить, в социуме должен существовать некий уравновешивающий механизм, представляющий собой подобие весов, на одной чаше которых находятся права, а на другой – обязанности. В этом смысле обязанности имеют такое же естественное происхождение, как и права, что основывается на параллельности их существования, единстве в появлении и эволюции»[14].

Вместе с тем «уход» только в одни обязанности – тоже излишне радикальное предложение и также будет означать некую крайность. Эту точку зрения наиболее ярко выразил известный кинорежиссер А. Кончаловский. «Права челове-

pandemic: The direct and indirect effects of causal attribution of insufficient compliance through perceived anomie / Roblain A., Gale J., Abboud S., et al. // Journal of Community and Applied Social Psychology. 2022. № 32(5). P. 963.

[11] *Рудаков А. А.* Парные юридические категории: теория прав и обязанностей. М., 2015. С. 208.

[12] См.: *McCaffree K., Shults F. L.* Distributive effervescence: emotional energy and social cohesion in secularizing societies. Theory and Society. 2022. № 51. P. 234.

[13] *Добрынина Е.* Граждане люди. Социологи выяснили, во что и кому граждане России по-настоящему верят // Рос. газета. 2021. 13 авг.

[14] *Грачев Т. С.* Единство прав и обязанностей как принцип права : общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. С. 23.

ка – это химера и ложные движения европейской цивилизации. Это огромная диктатура лжи. Права человека нигде не соблюдаются. Все великие цивилизации строятся на обязанностях, нельзя права человека ставить над его обязанностями. Те, кто не исполняет обязанности, не могут иметь права. Посмотрите на китайскую цивилизацию, на христианскую цивилизацию – там прежде всего обязанности. Когда человек получает все права, он, грубо говоря, теряет человеческий облик. Что такое обязанности? Это культура! На мой взгляд, либеральная европейская мысль ведет к пропасти только потому, что она фетишизировала права. Это путь в ад»[15].

Важно избегать крайностей. Если в Конституции СССР 1977 г. институт прав человека явно недооценивался, то в постсоветской Конституции РФ 1993 г. права человека были установлены с очевидным перевесом по отношению к его обязанностям, которые также естественны для человека, как и его права. Действительно, если в Советском Союзе в правовой политике доминировали общегосударственные интересы с определенным соответствующим отношением к интересам личности и вытекающим из этого отношением к ее правам, то в постсоветский период маятник качнулся в другую сторону и доминировать стали, правда, во многом формально и на декларативном уровне, интересы личности, что нашло отражение в заметном преувеличении института прав и свобод человека и гражданина. Поэтому и то и другое – нарушение баланса. Нужно спокойно выработать свое сочетание прав и обязанностей, которое базировалось бы не на западноевропейских и не на азиатских, а на собственных евразийских культурно-исторических и правовых ориентирах. В новой Конституции РФ права человека следует «перевести» из политического средства (как своеобразной декларации) в средство юридическое. Полноценное правовое регулирование будет тогда, когда права станут участвовать в упорядочении общественных отношений вместе с обязанностями и находиться в сугубо юридической плоскости. Отсюда и гл. 2 следовало бы назвать не «Права и свободы человека и гражданина», а «Права и обязанности человека и гражданина», что более точно соответствовало бы нашей изменившейся политико-юридической реальности.

В связи с этим следует отметить, что «ряд стран (в том числе Индия, Китай и многие другие) подчеркивают относительность некоторых индивидуальных прав, делают акцент на признании семьи ядром общества, повышенной значимости экономических, социальных и культурных факторов, взаимосвязи между правами и обязанностями, необходимости защиты национального суверенитета и конституционной идентичности. Не будет ли большой ошибкой не прислушиваться к мнению, которого придерживается как минимум полмира? В частности, не пора ли констатировать, что формирование современного каталога естественных общечеловеческих ценностей уже невозможно без признания не только прав и свобод человека, но и его естественных обязанностей? …Между тем правовые обязанности настойчиво, так сказать, “стучатся в окно”»[16].

Необходимость соответствующего баланса между правами и обязанностями доказана научно, ибо, согласно диалектической логике, это парные юридические категории, которые не могут существовать и действовать друг без друга. Обоснованно подмечено, что «взаимодействие парных категорий многогранно, предполагает их взаимообусловленность. Изменение одного влечет за собой непременное изменение другого. Они не могут существовать друг без друга (автономно), поскольку в этом случае утрачивают свою качественную определенность. Каждая из парных юридических категорий носит в себе самой стремление к другой, потребность в ней»[17].

Любая абсолютизация одной из сторон парных категорий (которые находятся в тесной взаимосвязи и взаимодействии) приводит к абсурду и вредным социальным последствиям. Тут вполне можно согласиться с точным ленинским изречением по поводу того, что «всякая здравая идея, доведенная до крайности, превращается в абсурд». Если говорить юридическим языком, то права без соответствующих обязанностей вполне могут превратиться в различные злоупотребления, что, собственно, и происходит сейчас в «цивилизованных» странах. Это естественным образом «вытекает» из современной западной правовой идеологии, которая «довела» неолиберализм до крайности (свободу трансформировали во вседозволенность).

[15] *Кончаловский А.* Как не «играть на струнах пустоты» // Рос. газета. 2021. 12 февр.

[16] *Зорькин В. Д.* Право против хаоса. С. 86–87.

[17] *Рудаков А. А.* Указ. соч. С. 72.

На «мельницу» установления соответствующего сочетания прав и обязанностей «льет воду» и один из важнейших принципов российского права – принцип единства прав и обязанностей. Он представляет собой «универсальное начало построения всех юридических норм и функционирования любых правовых отношений, заключающееся в неразрывной связи и взаимной зависимости, эквивалентности и равной значимости, невозможности, несмотря на противоположность направленности, раздельного существования предоставляемых субъектам возможностей (прав) и предъявляемых к ним долженствований (обязанностей), обеспечивающее необходимую устойчивость социальных связей и гармоничное, эволюционное развитие личности и общества»[18].

Причем в каждой из личных, политических, экономических, социальных и культурных групп основных прав и обязанностей принцип их единства может проявляться по-особому, что обусловлено первородной сутью соответствующих прав и обязанностей, например, сопряженных с естественно-природными истоками или с их реализацией при взаимоотношениях с государством[19].

Следует также иметь в виду, что баланс прав и обязанностей нужно постоянно совершенствовать. В частности, в новой Конституции РФ и законодательстве важно создать более гибкую и продуманную систему прав и обязанностей, настраивать их баланс так, чтобы все «работало» в интересах общества и законопослушных граждан, а не проходимцев и иных «хитрецов», которые, активно пользуясь правами, вместе с тем умудряются ряд своих обязанностей не исполнять. Речь идет прежде всего о тех, кто под разными предлогами (далеко не всегда законными, как говорится, «откосил» с применением коррупционных схем от армии), не исполнил свои обязанности, хотя исправно пользовался правами. Это, естественно, нельзя считать справедливым. Однако получается вдвойне несправедливо, когда данные «откосившие» в свое время от службы в вооруженных силах лица не попали и под частичную мобилизацию в рамках проводимой ныне специальной военной операции. Думаем, будет правильно, если граждан, которые не в полной мере исполняют свои определенные обязанности (например, служить в армии), соответственно (согласно принципу баланса прав и обязанностей) ограничивать и в определенных правах (например, в избирательных, в частности, выбирать президента страны). Тем же гражданам, которые исполняют свои обязанности достойно (в первую очередь добросовестно служат своей стране), следует предоставлять дополнительные права (социальные льготы, поступление в вузы без конкурса и т. п.). Это, несомненно, станет для граждан хорошей мотивацией и будет справедливо. И, наоборот, утрата должного сочетания прав и обязанностей для гражданина есть одновременно и утрата справедливости.

Таким образом, избыточное (зачастую искусственное) «расширение» прав человека и необоснованное «сужение» его обязанностей создает перекос во всех компонентах правовой системы. В немалой степени аномичные процессы в отечественной правовой системе будут минимизироваться, а социально-правовая жизнь стабилизироваться, в том числе до тех пор, пока не будет установлен соответствующий нашей правовой культуре баланс между правами и обязанностями граждан[20].

Обратимся к идее ввести в России прецедентное право, о чем весьма убедительно пишет В. Д. Зорькин: «Говоря о попытках внести в российскую нормотворческую практику элементы англосаксонского прецедентного права, которое в отличие от кодифицированного континентального (прежде всего германского) права в России никогда не применялось ни в имперской, ни в советской, ни в постсоветской юридической практике, важно иметь в виду, что различия между этими системами не только сугубо формальные, они отражаются в специфике мышления юристов – от законодателя до правоохранителя и от адвоката до прокурора. Эти различия требуют предварительного создания и организации сложных систем использования прецедентных доказательных баз. Эти различия требуют принципиально иной организации всего юридического процесса – от разработки законов до их повсеместного применения. И эти различия требуют немалого времени для того, чтобы право-

[18] *Грачев Т. С.* Указ. соч. С. 10.

[19] См.: *Зубкова В. С.* Конституционный принцип единства прав и обязанностей в сфере обеспечения гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав личности // Алтайский юридический вестник. 2015. № 4. С. 42.

[20] См. подробнее: *Малько А. В.* Права и обязанности человека и гражданина : баланс и учет правовой культуры // Правовая культура. 2022. № 4. С. 42–49.

применение в рамках новой правовой системы могло быть признано массовым российским сознанием как справедливое и легитимное. Потому любые попытки решительно и поспешно прививать к российской правовой системе англосаксонские юридические "побеги" не оправданны и разрушительны. Нигде в мире доказательств преимуществ англосаксонской системы не выявлено, а неизбежный при таких прививках "переходный период" обязательно хотя бы отчасти хаотизирует и ослабит и без того пока далекую от совершенства российскую систему правоустановления и правоприменения... Убежден, что если в современной России будет предпринята попытка вытеснить прецедентом конституционную норму, то не будет ни Конституции, ни прецедента»[21].

Механическое заимствование правовых институтов иных систем приводит также к формированию недоверия со стороны населения в процессе их практического использования. Примером может служить институт финансового уполномоченного, который был введен в 2018 г. с принятием Федерального закона «О уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»[22]. Изначально институт был направлен на установление доверия со стороны населения в процессе обращения их к рынку финансовых услуг, банковскому сектору и т. д.[23] Уполномоченный по финансовым услугам представляет собой независимый орган, который задействован в споре между различными финансовыми организациями и их клиентами и пытается его урегулировать.

Данный институт, как и многие иные, был заимствован из зарубежных стран, входящих в разные правовые семьи, в частности Англии и Германии. Важно отметить, что английский институт уполномоченного, помимо работы с урегулированием конфликта в досудебном порядке, включает в себя еще и разъяснительную работу для потребителей финансовых услуг[24], что практически отсутствует в отечественном законодательстве.

С введением финансового уполномоченного количество обращений граждан в суд не уменьшилось. При этом деятельность уполномоченного часто вызывает еще большие споры. К примеру, нередко его решения противоречат позиции Верховного Суда РФ. В частности, давно сложившаяся практика уполномоченных освобождать страховщика от выплаты неустойки в случае возмещения ущерба в срок, установленный финомбудсменом согласно п. 1 ст. 24. Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг». Однако такое решение незаконно согласно Определению Верховного Суда РФ от 13 апреля 2021 г. № 14-КГ21-3-К1, в котором указано, что своевременное исполнение финансовой организацией решения финансового уполномоченного не освобождает ее от уплаты неустойки за нарушение обязательства. Тем не менее подобная практика финансовых управляющих продолжает действовать[25]. Причина заключается в низком уровне подготовки финансовых управляющих и отсутствии с их стороны деятельности по разъяснению клиентам правовых норм и сложившейся практики в финансовых правоотношениях. Все это порождает недоверие к институту уполномоченного и юридическую аномию со стороны населения, которое по-прежнему обращается сразу в судебные органы для решения конфликтной ситуации. Также основанием может служить чрезмерная зарегулированность некоторых процедурных составляющих института, в частности, изначальная необходимость обращения потребителя в претензионном порядке к финансовой организации до обращения к финансовому уполномоченному. Подобную процедуру в ряде случаев можно расценивать как нарушение принципа равенства потребителей финансовых услуг.

Аномию можно обнаружить и в работе ряда публичных институтов, что приводит к росту числа различного рода правонарушений. К примеру, в настоящее время наблюдается увеличение количества административных правонарушений по ст. 8.2. КоАП РФ (несоблюдение требований охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления).

[21] *Зорькин В. Д.* Право против хаоса. С. 451–452.

[22] Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг : федер. закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 24. Ст. 3390.

[23] См.: *Мошненко О. В.* Институт финансового омбудсмена в РФ : проблемы и перспективы развития // Теория и практика научных исследований: психология, педагогика, экономика и управление. 2020. № 1. С. 101.

[24] См.: *Поршина А. В.* Проблемы института финансового уполномоченного в Российской Федерации // Молодой ученый. 2022. № 23. С. 339.

[25] URL: https://www.asn-news.ru/post/1057 (дата обращения: 19.04.2023).

Подобная ситуация связана с механическим заимствованием норм из зарубежных правовых систем, в которых различные «зеленые» государственные программы начинали действовать с начала XX в. Недостаток же освещения экологических проблем в РФ со стороны государства приводит к скептическому отношению к ним со стороны населения[26].

Нельзя не заметить также массового и не всегда обоснованного «копирования» иноязычной юридической и технической терминологии (особенно в новых отраслях российского законодательства). В Указе Президента РФ от 25 января 2023 г. «О внесении изменений в Основы государственной культурной политики, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 года» прямо сказано, что необходимо активное «противодействие излишнему использованию иностранной лексики»[27]. В печати также аргументированно подчеркивается, что задача «борьбы с излишними заимствованиями поставлена в законе о госязыке, который недавно подписал Президент. Согласитесь, без необходимости не стоит злоупотреблять непонятными многим иностранными словами. Это вопрос речевого этикета и вкуса»[28].

Если же говорить о «переносе» иностранных слов в правосознание наших граждан, то эти слова зачастую «смешивают» и где-то даже смягчают их первоначальный смысл, что тоже «работает» на усиление аномичных процессов в нашем обществе. Так, «наемные убийцы называются у нас “киллерами”, биржевые дельцы и спекулянты – “брокерами”, узаконенный разбой – “рейдерством”, воровство идей и технологий – “бенчмаркингом”, мздоимство и лихоимство – “коррупционным налогом” или “статусной рентой”, предвыборные сквернопись и сквернословие – “черным пиаром”. Все перечисленные термины, связанные с аномичными явлениями в обществе, смягчают исконно русское негативное звучание данных слов путем смещения смысловой конденсации или табуирования. Подобные табу отчасти формируются под влиянием превратно истолкованных требований “политкорректности” или “толерантности”»[29].

В связи с механически заимствованными западными правовыми идеями и конструкциями в современной российской государственно-правовой жизни наметилась противоречивая ситуация с приоритетом ценностей. С одной стороны, официально говорится о значимости справедливости, равенства, уважения к государственной власти, с другой – «тихо продолжается разговор», идущий с начала 90-х гг. о важности личного успеха (в рамках известного призыва «обогащайтесь»), дальнейшем расширении свобод, доминировании индивидуальных прав над правами общества и государства.

Подобные непоследовательность и раздвоенность в ценностной ориентации правового сознания приводят к «поведенческой растерянности», непониманию того, куда же «зовет» власть. Отсюда далеко не случайно в литературе аномия понимается как явление и процесс воспроизводства в обществе (на институциональном уровне) и массовом сознании населения безнормия, отсутствия четко установленных моральных и правовых ориентиров и влекущее за собой отклоняющееся поведение индивидов[30]. В конечном счете все это не дает возможность праву (как инструменту регулирования) полноценно функционировать, эффективно упорядочивать общественные отношения.

Таким образом, в условиях глобализации само по себе заимствование правовых конструкций и идей, если оно вполне естественно и соответствует культуре «принимающей» страны, вполне оправданно. При условии должной интеграции зарубежные институты могут быть результативными в процессе реализации их на практике. К тому же существуют общие и в какой-то степени универсальные нормативно-ценностные начала, на которых базируются правовые системы многих государств.

Другое дело, когда в процессе взаимодействия происходит «слепое» (механическое) заимствование, когда правовые конструкции и идеи не соответствуют национально выверен-

[26] См.: *Никитина Б. А.* Сравнительный межпоколенческий анализ отношения населения к экологическим проблемам и реализации практик циркулярной экономики // Вестник Самарского гос. экон. ун-та. 2020. № 8. С. 58–68.

[27] О внесении изменений в Основы государственной культурной политики, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 года : указ Президента РФ от 25 января 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[28] *Русецкая М.* Кешбэк ушел рикошетом. Когда «птичий язык» неуместен // Рос. газета. 2023. 16 марта.

[29] Аномия современного общества : проблемы теоретического анализа и эмпирического измерения / под ред. В. В. Кривошеева. Калининград, 2008. С. 50.

[30] См.: *Малинина К. О.* Указ. соч. С. 11.

ным интересам и правовой культуре общества в целом, а также правосознанию большинства его граждан. В результате «расцветает» правовой нигилизм и противозаконная правореализационная деятельность субъектов, которые являются неизбежными «спутниками» юридической аномии.

Библиографический список

Аномия современного общества : проблемы теоретического анализа и эмпирического измерения/ под ред. В. В. Кривошеева. Калининград : Балтийский федеральный университет им. И. Канта, 2008. 239 с.

Арановский К. В. Мифология и мировоззрение в соотношении с государственно-правовым регулированием // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 84–92.

Грачев Т. С. Единство прав и обязанностей как принцип права : общетеоретический аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. 34 с.

Зорькин В. Д. Право против хаоса. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2023. 536 с.

Зубкова В. С. Конституционный принцип единства прав и обязанностей в сфере обеспечения гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав личности //Алтайский юридический вестник. 2015. № 4. С. 42–46.

Малько А. В. Права и обязанности человека и гражданина : баланс и учет правовой культуры // Правовая культура. 2022. № 4. С. 42–48.

Малинина К. О. Социальная аномия в современном российском обществе: причины, проявления, показатели : автореф. дис. … канд. соц. наук. М., 2015. 25 с.

Мошненко О. В. Институт финансового омбудсмена в РФ : проблемы и перспективы развития // Теория и практика научных исследований: психология, педагогика, экономика и управление. 2020. № 1. С. 99–104.

Никитина Б. А. Сравнительный межпоколенческий анализ отношения населения к экологическим проблемам и реализации практик циркулярной экономики // Вестник Самарского гос. экон. ун-та. 2020. № 8. С. 58–68.

Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции (обзор материалов круглого стола) // Государство и право. 2004. № 11. С. 102–109.

Поршина А. В. Проблемы института финансового уполномоченного в Российской Федерации // Молодой ученый. 2022. № 23. С 339–341.

Рудаков А. А. Парные юридические категории : теория прав и обязанностей. М. : Проспект, 2015. 232 с.

Рыбаков В. А. Преемственность в отечественном праве в переходный период : общетеоретические вопросы : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Омск, 2009. 37 с.

Ткаченко С. В. Рецепция права в переходный период развития России. М. : Юрлитинформ, 2011. 224 с.

Social control and solidarity during the COVID-19 pandemic : The direct and indirect effects of causal attribution of insufficient compliance through perceived anomie / A. Roblain, J. Gale, S. Abboud et al. // Journal of Community and Applied Social Psychology. 2022. No. 32 (5). P. 963–973.

McCaffree K., Shults F. L. Distributive effervescence: emotional energy and social cohesion in secularizing societies // Theory and Society. 2022. No. 51. P. 233–268.

References

Anomie of Modern Society: Problems of Theoretical Analysis and Empirical Measurement / ed. V. V. Krivosheev. Kaliningrad : Baltic Federal University. I. Kant, 2008. 239 p.

Aranovsky K. V. Mythology and worldview in relation to state-legal regulation // Journal of Russian law. 2002. No. 9. P. 84–92.

Grachev T. S. The unity of rights and duties as a principle of law: a general theoretical aspect : cand. of legal sci. diss. abstr. Krasnodar, 2010. 34 p.

Zorkin V. D. Right against chaos. 3rd ed., revised. and additional. Moscow : Norma, 2023. 536 p.

Zubkova V. S. The constitutional principle of the unity of rights and obligations in the field of ensuring civil, political, economic, social and cultural rights of the individual // Altai Legal Bulletin. 2015. No. 4. P. 42–46.

Malko A. V. Rights and obligations of a person and a citizen: balance and accounting of legal culture // Legal culture. 2022. No. 4. P. 42–48.

Malinina K. O. Social anomie in modern Russian society : causes, manifestations, indicators : cand. of social. sci. diss. abstr. Moscow, 2015. 25 p.

Moshnenko O. V. Financial Ombudsman Institute in the Russian Federation: problems and development prospects // Theory and practice of scientific research: psychology, pedagogy, economics and management. 2020. No. 1. P. 99–104.

Nikitina V. A. Comparative intergenerational analysis of the attitude of the population to environmental problems and the implementation of circular economy practices // Bulletin of the Samara State University of Economics. 2020 No. 8. P. 58–68.

The legal system of Russia in the context of globalization and regional integration (a review of the materials of the round table) // State and Law. 2004. No. 11. P. 102–109.

Porshina A. V. Problems of the Institute of the Financial Ombudsman in the Russian Federation // Young scientist. 2022. No. 23. P. 339–341.

Rudakov A. A. Pair legal categories: theory of rights and obligations. Moscow, Prospekt, 2015. 232 p.

Rybakov V. A. Continuity in domestic law in the transitional period: general theoretical issues : dr. of law diss. abstr. Omsk, 2009. 37 p.

Tkachenko S. V. Reception of law in the transitional period of Russia's development. Moscow : Yurlitinform, 2011. 224 p.

Social control and solidarity during the COVID-19 pandemic : The direct and indirect effects of causal attribution of insufficient compliance through perceived anomie / A. Roblain, J. Gale, S. Abboud et al. // Journal of Community and Applied Social Psychology. 2022. No. 32 (5). P. 963–973.

McCaffree K., Shults F. L. Distributive effervescence: emotional energy and social cohesion in secularizing societies // Theory and Society. 2022. No. 51. P. 233–268.

Тольяттинский государственный университет

Малько А. В., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и административного права, заслуженный деятель науки РФ

E-mail: alex25-58@mail.ru

Липинский Д. А., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и административного права

E-mail: dmitri8@yandex.ru

Маркунин Р. С., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: markunin88@yahoo.com

Иванов А. А., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права

E-mail: ale_iv@mail.ru

Поступила в редакцию: 10.04.2023

Для цитирования:

Малько А. В., Липинский Д. А., Маркунин Р. С., Иванов А. А. Механически заимствованные западные правовые конструкции и ценности как фактор усиления юридической аномии // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 89–98. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/89-98

Togliatti State University

Malko A. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Professor of the Constitutional and Administrative Law Department, Honored Worker of Science of the Russian Federation

E-mail: alex25-58@mail.ru

Lipinsky D. A., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: dmitri8@yandex.ru

Markunin R. S., PhD of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: markunin88@yahoo.com

Ivanov A. A., PhD of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: ale_iv@mail.ru

Received: 10.04.2023

For citation:

Malko A. V., Lipinsky D. A., Markunin R. S., Ivanov A. A. Mechanically borrowed western legal constructions and values as a factor of increasing legal anomie // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 89–98. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/89-98

УДК 3.34.01
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/99-104

КРЕСТЬЯНСКОЕ ПРАВО (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX – НАЧАЛО XX В.): СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ

И. К. Воронин
Дальневосточный государственный университет путей сообщения

PEASANT LAW (THE SECOND HALF OF THE XIX – EARLY XX CENTURIES): STRUCTURE AND CONTENT

I. K. Voronin
Far Eastern State Transport University

Аннотация: рассматривается механизм функционирования крестьянского права, который понимается как совокупность норм, определяющих внутриобщинную жизнь крестьян и не сводится только к правовому обычаю. Автор включает в это понятие элементы судебного правотворчества волостных судов, сельского схода, мнение стариков – знатоков «старины», общественное мнение, складывающееся вне официальных структур, но оказывающее влияние на принятие решений.
Ключевые слова: крестьянская община, сельский сход, волостной суд, обычное право, крестьянское право, знатоки обычая, обычай («старина»), общественное мнение, правовое мышление.

Abstract: the article is devoted to the mechanism of functioning of peasant law, which is considered as a set of norms that determine the intra-communal life of peasants and is not limited only to legal custom. He includes in this concept elements of judicial law-making of volost courts, rural gatherings, the opinion of old people – connoisseurs of "antiquity", public opinion that develops outside official structures, but has an impact on decision-making.
Key words: peasant community, rural assembly, volost court, customary law, peasant law, experts of custom, custom ("old"), public opinion, legal thinking.

В свете демократизации, профессионализации и совершенствования современной судебной системы большое значение приобретает опыт ее функционирования начиная с Судебной реформы 1864 г. Именно тогда закладывались основы современной, построенной по европейскому образцу судебной системы. Важнейшим достоинством проведения данной реформы было то, что ее творцы учитывали специфику общественной среды, в которой она осуществлялась. Более 80 % населения царской России составляло крестьянство. Именно это обстоятельство обусловило необходимость создания волостных судов и существование так называемого крестьянского права. Опыт умелого использования передовых европейских достижений судоустройства с учетом отечественной традиции бесценен, требует изучения и использования.

© Воронин И. К., 2023

Самым многочисленным сословием досоветской России было крестьянство, которое всегда находилось в поле зрения как отечественных историков, так и историков права[1]. Объектом их исследований являлись проблемы регулирования правового статуса крестьянства. Однако вне поля зрения ученых остается механизм выработки норм крестьянского права, не до конца яс-

[1] *Александров В. А.* Сельская община в России (XVII – начало XIX в.). М., 1976 ; *Его же.* Обычное право крепостной деревни. М., 1984 ; *Безгин В. Б.* Обычное право и волостной суд : современное состояние изучения проблемы // ПРАВО : история и современность. 2018. № 1. С. 7–12 ; *Зырянов П. Н.* Крестьянская община Европейской России 1906–1914 гг. М., 1992. 256 с. ; *Леонтьев А. А.* Крестьянское право : Систематическое изложение особенностей законодательства о крестьянах. СПб., 1909. 401 с. ; *Игнатьева Е. Ю.* Судебное правотворчество в Российской империи второй половины XIX – начала XX вв. в процессе применения норм обычного права : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Калининград, 2020.

ным является и вопрос, что такое крестьянское право.

Крестьянская реформа 1861 г. положила начало распаду сословного строя в России. Одним из главных признаков сословия является наличие комплекса правовых норм, присущих только данной социальной группе. Исходя из критериев субъектности, т. е. из того, кто является «творцом» права, регулирующих правовой статус крестьян, можно выделить три компонента крестьянского права. Первый компонент – нормы, исходящие из публичных органов власти. Безусловно, они превалируют в правоотношениях между государством и крестьянами. Второй компонент, назовем его «вотчинным правом», регулировал правоотношения между вотчинниками, наделенными по отношению к зависимым от них крестьянам публичной властью. Это право «судить и миловать» своих крестьян они реализовывали через своих приказчиков (управляющих имениями), сельских старост, выдавая им всевозможные инструкции, наставления. Третий компонент – нормы, выработанные самими крестьянами, определяющие отношения внутри крестьянского мира. Этот правовой феномен русской деревни является предметом исследований большого числа ученых-историков и ученых-юристов. Достаточно упомянуть исследования, например многотомный труд «Труды комиссии по преобразованию волостных судов»[2].

Нами рассматривается формирование норм так называемого крестьянского права и связанное с этим соотношение понятий «крестьянское право» и «обычное право крестьян».

Обычай лежал не только в основе норм, регулирующих отношения внутри крестьянской общины, но и ее взаимодействия с внешним миром (с коронными государственными органами власти, помещиками и т. д.).

Место сельской (территориальной, соседской) общины в социальном механизме формирования, хранения и изменения традиции изучал М. М. Громыко. В челобитных крестьян и иных письменных источниках этого периода употреблялись устойчивые выражения: «как они, прадеды и деды наши, так и мы, рабы ваши, в той деревне…»; «в прошлых давних годах прадеды, деды и отцы наши…»; «предки наши, деды и отцы, имели…»[3]. Обычаи в народе складывались веками и воспринимались крестьянами не как простые запреты совершать или не совершать что-либо, а как незыблемые нормы, от которых просто невозможно было отступать.

Обычаи в регулировании отношений внутри общины как источника воли общины не были единственными. Приговоры мирского схода, относящиеся к внутриобщинной жизни, касались только общинников, следовательно, их действие было ограничено по кругу лиц и в пространстве. И наконец, действия этих норм во времени совпадали со временем проведения очередной ревизии (в XIX в.), если это касалось передела земельных наделов.

Самостоятельным источником, регулирующим внутриобщинные отношения крестьянского мира, являлись судебные прецеденты, которые формировались из решений волостных судов. Волостные суды осуществляли в том числе полномочия по поддержанию системы сословного самоуправления, признанные на официальном уровне империей в крестьянской реформе 1861 г.[4]

В компетенцию волостного суда входило производство по спорным вопросам и вынесение приговоров за проступки и преступления, совершенные крестьянами. В специальную книгу волостным писарем записывалась суть того или иного конкретного дела и решение, принятое по нему.

Состав волостного суда скорее всего знал о принятых ранее решениях по аналогичным делам, но о какой-либо обобщенной системе прецедентов говорить не приходится.

Поверхностный анализ материалов[5], собранных Комиссией по преобразованию волостных судов (создана по именному указу от 16 декабря 1871 г.[6]), показал, что в схожую по структуре систему можно привести нормы, относящиеся к мелким правонарушениям, и санкции, на-

[2] См.: Труды комиссии по преобразованию волостных судов : (Словесные опросы крестьян, письм. отзывы различных мест и лиц и решения волостных судов, съездов мировых посредников и губернским по крестьянским делам присутствий). СПб., 1873. Т. 1–7.

[3] Цит. по: *Громыко М. М.* Место сельской (территориальной, соседской) общины в социальном механизме формирования, хранения и изменения традиции // Советская этнография. 1984. № 5. С. 73–74.

[4] ПСЗРИ 2. Т. XXXVI. 1861. Отд. 2. Февраля 19. № 36657.

[5] См., например: Труды Комиссии по преобразованию волостных судов. Т. 1. Тамбовская губерния. СПб., 1873.

[6] ПСЗРИ 2. Т. XLVI. Отд. 2. 1871. Декабря 16. № 50369. С. 768.

лагаемые на тех, кто их совершил, волостными судами.

Важную роль в крестьянской общине играли старики. По законодательству к ним относили лиц мужского пола старше 60 лет[7]. Их нельзя было подвергать телесному наказанию. Однако понятие «старик» напрямую зависело не от возраста, а от фактического статуса лица. При высокой детской смертности, большой физической нагрузке на крестьян, сильном износе организма и небольшой продолжительности жизни это было вполне объяснимо. Понятие «старик» следует отграничить от понятия «домохозяин». К последним относили мужчин, которые могли заниматься тяжелым крестьянским трудом и одновременно стояли во главе семейства как хозяйственной единицы. В подчинении домохозяев были не только жена и дети, но зачастую и семьи его сыновей. Старики же передали «бразды правления» в семье одному из сыновей, но сохранили высокий моральный авторитет в крестьянской общине. Их даже могли выдвигать кандидатами на выборные должности в крестьянском самоуправлении, поскольку отвлечение их от крестьянского труда не влекло за собой каких-либо отрицательных последствий. Комиссия по образованию волостных судов зафиксировала случай, когда весь состав волостного суда избирался из стариков[8]. Безусловно, это были лица авторитетные, беспорочного поведения. В трудах упомянутой комиссии их еще называли «статейными» или «добросовестными».

Как правило, старики вместе со старостами примиряли конфликтующие стороны. Если же это им не удавалось, то дело передавалось в волостной суд. Тем не менее к их мнению прислушивались, а порой оно было решающим при разбирании сложных дел, связанных с разделением семей или наследства. Здесь, на наш взгляд, уместно провести аналогию с римским правом, в котором ответы «знатоков права» рассматриваются в юридической романистике как один из источников римского права[9]. Это подтверждается и соответствующими памятниками римского права: «Если все из них сходятся в одном мнении, то, что они так решили, имеет силу закона; если же они расходятся во мнении, судья имеет право следовать тому мнению, какому пожелает…» (Гай. Институции. Кн. 1, § 7)[10]. В данной цитате дана формула использования мнения «знатоков права» римскими судьями. Думается, что она универсальна и применима к волостным судам, которые не рисковали идти наперекор мнению большинства стариков. Судьи были из крестьян и жили среди них.

Следует заметить, что старики не были знатоками писаных законов, но они знали и хранили обычаи. И если римские юристы давали разъяснения по вопросам, связанным с новыми явлениями в правоотношениях между римскими гражданами, то старейшины общины, наоборот, тянули к «старине» и стремились к ее неизменности. В то же время, по аналогии с римским правом, мы можем признать мнение обоих в качестве нормативного источника.

Крестьянская община со времени отмены крепостного права не была застывшим организмом. Она подвергалась мощному воздействию извне, прежде всего со стороны государства, и изнутри в процессе разложения патриархальных отношений[11]. Стремление старших законсервировать обычаи «старины» уже не получали всеобщего одобрения. Примечательно, что на черноземной Тамбовщине, где позиции общины были более прочными, упоминание об участии стариков в разрешении внутриобщинных конфликтов и проблем встречается в материалах Комиссии по преобразованию волостных судов сравнительно часто[12]. В северных губерниях, в частности в Ярославской, где в некоторых волостях до половины деревенских мужчин работало в отходе в Москве и Санкт-Петербурге, мы таких упоминаний практически не встречаем. В то же время на выборные волостные должности попадали лица, ранее работавшие в городе в качестве отходников. На платные должности, в частности писарей, волостной сход нанимал бывших священников или даже земских учителей, так как им платили больше, чем в церковно-приходской школе или церкви.

По материалам Комиссии по Ярославской губернии видно, что свое решение волостной суд основывает на «мнении сведущих людей».

[7] ПСЗРИ 2. Т. XXXVI. 1861. Отд 2. Февраля 19. № 36657.

[8] См.: Труды Комиссии по преобразованию волостных судов. Т. 1. Тамбовская губерния. С. 57.

[9] *Дождев Д. В.* Римское частное право : учебник для вузов / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 1996. С. 91–102.

[10] Перевод *Д. В. Дождева* (См.: там же. С. 96.)

[11] См.: *Зырянов П. Н.* Крестьянская община Европейской России в 1907–1914 гг. М., 1992 С. 27.

[12] См.: Труды Комиссии по преобразованию волостных судов. Т. 1. Тамбовская губерния. С. 76, 116, 117, 175, 203, 210, 212, 222, 233, 252 и др.

Источник не дает нам расшифровки, какие люди «сведущие» и каким образом их мнение учитывалось, но члены комиссии различали «стариков» и «сведущих»[13].

По мнению М. М. Громыко, другим генератором обычных норм являлось общественное мнение, которое складывалось не только на мирском сходе или в волостном суде (так называемом официальном уровне), но и совместных посиделках, праздниках, в быту, труде. На принятие решений частного характера по конкретным случаям оказывало влияние общественное мнение. Исход дела зависел от личности и репутации члена крестьянской общины, по поводу которого волостной суд или крестьянский сход принимал решение[14].

И наконец, важнейшим источником регулирования внутриобщинных отношений являлось крестьянское правосознание, которое в свою очередь базировалось на нескольких принципах, важнейших для каждого крестьянина. Выявление этих принципов – задача отдельного исследования. Не претендуя на полноту изложения проблемы, выскажем лишь предварительные замечания, опираясь на работы коллег-исследователей[15] и доступные нам источники.

Прежде всего отметим примат общего над частным. Так, при разрешении вопроса о разделе семьи на сельском сходе чаще всего верх брало не желание молодых членов семьи, стремящихся к отделению от родителей, а соображение хозяйственной устойчивости всей семьи в рамках крестьянского мира. Точно так же, как и то обстоятельство, что завещать можно было только ближайшим родственникам в рамках одной семьи, куда могли причислить и зятя-примака, долгое время прожившего в ней[16].

Второй постулат – преобладание «правды» над «законом». Даже имея возможность обратиться во всесословный судебный орган – мировой суд, крестьяне вплоть до 1917 г. предпочитали разрешать спорные вопросы либо на мирском сходе, либо в волостном суде. Сход ориентировался исключительно на нормы «старины», волостной суд, как правило, черпал свои решения из обычного права.

Труд в XVIII–XIX вв. являлся мерилом справедливости. Земля для крестьянина не имела ценности, если она не могла быть обработана. По этой причине, например, при разделе наследства в Тамбовской губернии женщинам полагалось не более 1/7 надела, но чаще вдова переходила на иждивение сыновей, а сестра – на иждивение братьев[17]. При этом крестьяне исходили из тех соображений, что, во-первых, женщины не были плательщиками подушной подати, во-вторых, физически не могли *самостоятельно* обработать землю. Как отмечали члены комиссии по реорганизации волостных судов, «…сельский сход руководствуется не особыми постоянными правилами, а заботится, чтобы раздел не произвел неисправных плательщиков, и потому определяет наследственные части “*смотря по человеку*”»[18]. Трудолюбивый и сноровистый в работе хозяин был почитаемым и уважаемым на селе.

Необходимо отметить, что крестьянское правосознание второй половины XIX в. не было чем-то застывшим и неизменным. С одной стороны, в нем оставалось много отжившего, предрассудков и суеверий. Так, прокурор Белозерского уезда Новгородской губернии отмечал, что в Барановском волостном суде вера судей в «дурной глаз» привела к тому, что ответчика обязали уплатить истцу за павшую лошадь, так как он предрек ей скорую смерть в то время, когда она была здорова[19]. С другой стороны, к началу XX в. выросло поколение крестьян, родившееся уже после отмены крепостного права. Распространение сутяжничества свидетельствовало о возросшем в сознании крестьян авторитете закона. Призыв разделить землю не только по трудовой, но и по душевой (потребительской) норме в крестьянских наказах явно свидетельствовал о сдвигах в их правовом сознании[20]. В то же время не стоит преувеличивать эти перемены.

[13] См.: Труды Комиссии по преобразованию волостных судов. Т. 3 : Ярославская, Костромская и Нижегородская губернии. С. 57.

[14] См.: *Громыко М. М.* Указ. соч. С. 75–77.

[15] См.: *Земцов Л. И.* Правовые основы и организация деятельности волостных судов в пореформенной России : 60–80-е гг. XIX в. : автореф. дис. … д-ра ист. наук. Липецк, 2004.

[16] См.: Труды Комиссии по преобразованию волостных судов. Т. 1. Тамбовская губерния. С. 15.

[17] Там же. С. 12, 20 и др.

[18] Труды Комиссии по преобразованию волостных судов. Т. 1. Тамбовская губерния. С. 339.

[19] См.: Труды Комиссии по преобразованию волостных судов: (Словес. опросы крестьян, письм. отзывы различ. мест и лиц и решения: волост. судов, съездов мировых посредников и губ. по крестьян. делам присутствий). Т. 7. СПб., 1873. С. 235.

[20] Известия. № 88. 1917. Августа 19.

Именно недооценка традиционности крестьянского мышления и правосознания стала одной из главных причин непреодолимых трудностей в проведении аграрной реформы П. А. Столыпина[21].

Итак, крестьянское право – это комплекс норм, включающих не только «старину», т. е. обычаи, но и нормы, вырабатываемые крестьянами в условиях функционирования всех институтов крестьянской общины (схода, волостного суда, неформального общения). Таким образом, «обычное крестьянское право» поглощается «крестьянским правом», является его «сердцевиной», но не сводится полностью к нему. Термин «крестьянское право» более корректен, чем «обычное крестьянское право» применительно к нормам, регулирующим внутриобщинные отношения.

Библиографический список

Аврех А. Я. П. А. Столыпин и судьбы реформ в России. М. : Политиздат, 1991.

Александров В. А. Обычное право крепостной деревни. М. : Наука, 1984.

Александров В. А. Сельская община в России (XVII – начало XIX вв.). М. : Наука, 1976.

Безгин В. Б. Волостной суд сельской России // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2012. № 12.

Безгин В. Б. Мужицкая правда. Обычное право и суд русских крестьян. М. : Common place, 2017.

Безгин В. Б. Обычное право и волостной суд : современное состояние изучения проблемы // Право: история и современность. 2018. № 1.

Громыко М. М. Место сельской (территориальной, соседской) общины в социальном механизме формирования, хранения и изменения традиций // Советская этнография. 1984. № 5.

Дождев Д. В. Римское частное право : учебник для вузов / под. ред. В. С. Нерсесянца. М. : Норма, Инфра-М, 1996.

Земцов Л. И. Правовые основы и организация деятельности волостных судов в пореформенной России: (60–80-е гг. XIX в.) : автореф. дис. … д-ра ист. наук. Липецк, 2004.

Зырянов П. Н. Крестьянская община Европейской России 1906–1914 гг. М. : Наука, 1992.

Игнатьева Е. Ю. Судебное правотворчество в Российской империи второй половины XIX – начала XX вв. в процессе применения норм обычного права : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Калининград, 2020.

[21] См.: *Аврех А. Я.* П. А. Столыпин и судьбы реформ в России. М., 1991. С. 86–94 ; *Зырянов П. Н.* Указ. соч.

Известия. № 88. 1917. Августа 19.

Леонтьев А. А. Крестьянское право : Систематическое изложение особенностей законодательства о крестьянах. СПб. : Изд-во магазина «Законоведение», 1909.

Пахман С. В. Обычное гражданское право в России : юридические очерки : в 2 т. СПб. : Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1877. Т. I: Собственность, обязательства и средства судебного охранения.

Пахман С. В. Обычное гражданское право в России : юридические очерки : в 2 т. СПб. : Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1879. Т. II : Семейные права, наследства и опека.

Труды Комиссии по преобразованию волостных судов : (Словес. опросы крестьян, письм. отзывы различ. мест и лиц и решения: волост. судов, съездов мировых посредников и губ. по крестьян. делам присутствий). СПб., 1873. Т. 1 : Тамбовская губерния.

Труды Комиссии по преобразованию волостных судов : (Словес. опросы крестьян, письм. отзывы различ. мест и лиц и решения: волост. судов, съездов мировых посредников и губ. по крестьян. делам присутствий). СПб., 1873. Т. 2 : Владимирская и Московская губернии.

Труды Комиссии по преобразованию волостных судов : (Словес. опросы крестьян, письм. отзывы различ. мест и лиц и решения: волост. судов, съездов мировых посредников и губ. по крестьян. делам присутствий). СПб., 1873. Т. 3 : Ярославская, Костромская и Нижегородская губернии.

Труды Комиссии по преобразованию волостных судов : (Словес. опросы крестьян, письм. отзывы различ. мест и лиц и решения: волост. судов, съездов мировых посредников и губ. по крестьян. делам присутствий). СПб., 1873. Т. 7.

References

Avrekh A. Ya. P. A. Stolypin and the fate of reforms in Russia. Moscow : Politizdat, 1991.

Alexandrov V. A. Customary law of the serf village. Moscow : Nauka, 1984.

Alexandrov V. A. Rural community in Russia XVII – early XIX centuries.). Moscow : Nauka, 1976.

Bezgin V. B. Volost court of rural Russia // Modern studies of social problems (electronic scientific journal). 2012. № 12.

Bezgin V. B. Muzhikskaya pravda. Customary law and the court of Russian peasants. Moscow : Common place, 2017.

Bezgin V. B. Customary law and the volost court: the current state of the study of the problem // Law: history and modernity. 2018. № 1.

Gromyko M. M. The place of rural (territorial, neighborhood) community in the social mechanism

of formation, storage and change of traditions // Soviet ethnography. 1984. № 5.

Dozhdev D. V. Roman private Law. Textbook for universities / V. S. Nersesyants (ed.). Moscow : Norm, Infra-M, 1996.

Zemtsov L. I. Legal foundations and organization of the activity of parish courts in post-reform Russia: (60s – 80s of the XIX century) : dr. histor. sci. diss. abstr. Lipetsk, 2004.

Zyryanov P. N. The peasant community of European Russia 1906–1914. Moscow : Nauka, 1992.

Ignatieva E. Y. Judicial law-making in the Russian Empire of the second half of the XIX – early XX centuries in the process of applying the norms of customary law : cand. legal sci. diss. abstr. Kaliningrad, 2020.

Izvestia. No. 88. 1917. August 19.

Leontiev A. A. Peasant law: Systematic presentation of the features of legislation on peasants. St. Petersburg : Publishing house of the shop "Zakonovedenie", 1909.

Pakhman S. V. Ordinary civil law in Russia: legal essays. In 2 vol. t. I: Property, obligations and means of judicial protection. St. Petersburg : Type. The Second Department Of Its Own E.I.V. Chancellery, 1877.

Pakhman S. V. Ordinary civil law in Russia: legal essays. In 2 vols. Vol. II: Family rights, inheritance and guardianship. St. Petersburg : Type. The Second Department Of Its Own E.I.V. Chancellery, 1879.

Proceedings of the Commission on the Transformation of Parish Courts: (Words. surveys of peasants, letters. reviews vary. places and persons and solutions: volost. courts, congresses of world mediators and gubernatorial peasants. cases of presences). Vol. 1: Tambov province. St. Petersburg, 1873.

Proceedings of the Commission on the Transformation of Parish Courts: (Words. surveys of peasants, letters. reviews vary. places and persons and solutions: volost. courts, congresses of world mediators and gubernatorial peasants. cases of presences). Vol. 2: Vladimir and Moscow provinces. St. Petersburg, 1873.

Proceedings of the Commission on the Transformation of Parish Courts: (Words. surveys of peasants, letters. reviews vary. places and persons and solutions: volost. courts, congresses of world mediators and gubernatorial peasants. cases of presences). Vol. 3: Yaroslavl, Kostroma and Nizhny Novgorod provinces. St. Petersburg, 1873.

Proceedings of the Commission on the Transformation of Parish Courts: (Words. surveys of peasants, letters. reviews vary. places and persons and solutions: volost. courts, congresses of world mediators and gubernatorial peasants. affairs of presences). Vol. 7. St. Petersburg, 1873.

Дальневосточный государственный университет путей сообщения

Воронин И. К., доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Теория и история государства и права»

E-mail: juharev@yandex.ru

Поступила в редакцию: 19.01.2023

Для цитирования:

Воронин И. К. Крестьянское право (вторая половина XIX – начало XX в.): структура и содержание // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 99–104. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/99-104

Far Eastern State Transport University

Voronin I. K., Associate Professor, PhD of Legal Sciences, Associate Professor of the "Theory and History of State and Law" Department

E-mail: juharev@yandex.ru

Received: 19.01.2023

For citation:

Voronin I. K. Peasant law (the second half of the XIX – early XX centuries): structure and content // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 99–104. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/99-104

УДК 34
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/105-110

К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВНЫХ ЭЛЕМЕНТАХ КУЛЬТУРЫ СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА

О. А. Куницина
Воронежский государственный университет

ON THE QUESTION OF THE MAIN ELEMENTS OF THE CULTURE OF THE JUDICIAL PROCESS

O. A. Kunitsina
Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются роль и значение культуры судебного процесса, анализируются основные элементы содержания культуры судебного процесса, формулируется и обосновывается вывод о том, что культура судебного процесса – это необходимое условие осуществления эффективного правосудия.
Ключевые слова: культура судебного процесса, правовая культура, культура процессуальных отношений, культура судебных документов, культура судебной речи, нравственная и эстетическая культура, организационная культура.

Abstract: the article is devoted to the role and significance of the culture of the judicial process. It analyzes the main elements of the content of the culture of the judicial process. The conclusion is formulated and substantiated that the culture of the judicial process is a necessary condition for the implementation of effective justice.
Key words: culture of judicial process, legal culture, culture of procedural relations, culture of judicial documents, culture of judicial speech, moral and aesthetic culture, organizational culture.

Одним из необходимых условий эффективного правосудия, помимо правильной организации судебного процесса, рассмотрения и разрешения судом правовых споров при точном и неуклонном соблюдении норм материального и процессуального законодательства, является повышение культуры деятельности судов.

Большой вклад в разработку вопросов культуры судебного процесса, предупредительного и воспитательного воздействия судебных решений внесли такие известные ученые-правоведы, как А. Л. Ликас, Н. Ф. Волкодаев, Л. Д. Кокорев и Д. П. Котов, А. С. Кобликов, З. В. Макарова и др. Так, в своей работе «Культура судебного процесса» (1971). А. Л. Ликас обстоятельно обосновал ответы на следующие вопросы: что такое культура судебной деятельности, каково ее значение, как добиться повышения культуры судебной деятельности, обозначил элементы культуры судебного процесса. Часть из них не потеряла своей актуальности и по сей день. Автор утверждал, что культура судебной деятельности подразумевает точное и неуклонное соблюдение законности, понимание целей и задач правосудия, высокую политическую и деловую квалификацию, а также организованность и дисциплинированность самих судебных работников[1]. Н. Ф. Волкодаев на конкретных примерах судебной практики продемонстрировал культуру реализации уголовно-процессуальных норм, регулирующих судебную деятельность в стадиях судебного разбирательства[2]. З. В. Макарова иссле-

© Куницина О. А., 2023

[1] См.: *Ликас А. Л.* Культура судебного процесса. М., 1971. С. 8.

[2] См.: *Волкодаев Н. Ф.* Правовая культура судебного процесса. М., 1980. 64 с.

довала сущность и значение культуры судебного процесса, сформулировала понятия «культура» и «культура судебного процесса», выявила элементы содержания культуры судебного процесса. Содержание культуры судебного процесса, по мнению данного ученого, включает правовую культуру, нравственную культуру, политическую культуру, организационную культуру, а также эстетическую культуру[3]. Л. Д. Кокорев и Д. П. Котов обстоятельно осветили вопросы культуры взаимоотношений участников судебного разбирательства по уголовным делам и культуры процессуальных документов в учебном пособии, посвященном этике уголовного процесса. Культуру уголовного процесса они определяют как «эффективную организацию труда следователей, судей, прокуроров и адвокатов, основанную на достижениях науки и техники и обеспечивающую оптимальную деятельность по осуществлению судопроизводства при неукоснительном соблюдении норм права и морали»[4]. Свое мнение относительно сущности культуры уголовного процесса, а также составляющих ее элементов обозначил и А. С. Кобликов[5].

Вопросы повышения уровня культуры судебного процесса нашли свое частичное разрешение в Законе «О статусе судей Российской Федерации»[6], постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 7 февраля 1967 г. № 35 «Об улучшении организации судебных процессов и повышении культуры их проведения»[7], от 31 мая 2007 г. № 27 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений квалификационных коллегий судей о привлечении судей судов общей юрисдикции к дисциплинарной ответственности»[8], Кодексе судейской этики[9], а также процессуальных кодексах.

Проанализировав и обобщив мнения ученых, а также положения действующего законодательства по данному вопросу, можно сделать вывод о том, что содержание культуры судебного процесса находит свое объективное выражение в следующих основных элементах:

– правовая культура, а точнее правовое сознание, участников судебного разбирательства[10], их умение правильно использовать соответствующие правовые средства для защиты своих прав и законных интересов, искусство безошибочно применять и исполнять нормы закона в практической деятельности[11];

– культура судебной деятельности;

– культура судебных процессуальных отношений;

– культура устной судебной речи;

– культура письменной речи, выражающаяся в культуре оформления и составления судебных документов (промежуточных и итоговых судебных решений, обвинительного заключения (обвинительного акта), жалоб и ходатайств, а также других материальных носителей информации об обстоятельствах, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела и исходящих от участников процесса);

– правила поведения профессиональных и непрофессиональных участников судебного разбирательства, разработанные с учетом принципов и норм нравственности (нравственная культура);

– судебный этикет (эстетическая культура) –

[3] См.: *Макарова З. В.* Культура судебного процесса // Судебная власть и уголовный процесс. 2017. № 4. С. 159.

[4] *Кокорев Л. Д., Котов Д. П.* Этика уголовного процесса : учеб. пособие. Воронеж, 1993. С. 188.

[5] См.: *Кобликов А. С.* Юридическая этика : учебник для вузов. М., 2002. С. 134–146.

[6] О статусе судей в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (с изм. и доп. на 16.04.2022) // Рос. газета. 1995. № 11 ; 2022. № 16. Ст. 2609.

[7] Об улучшении организации судебных процессов и повышении культуры их проведения : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 7 февраля 1967 г. № 35 (с изм. и доп. от 06.02.2007) // Бюллетень Верховного суда Рос. Федерации. 2007. № 5.

[8] О внесении изменений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 мая 2007 г. № 27 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений квалификационных коллегий судей о привлечении судей судов общей юрисдикции к дисциплинарной ответственности» : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 мая 2010 г. № 11 // Рос. газета. 2010. 28 мая.

[9] Кодекс судейской этики Российской Федерации : утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г. (с изм. и доп. на 08.12.2016) // Бюллетень актов по судебной системе. 2013. № 2.

[10] Заметим, что в структуру правовой культуры включается только позитивное правосознание, обладающее высоким уровнем его развития. См. об этом подробнее: *Морозова Л. А.* Введение в юридическую профессию : учебник для бакалавров. М., 2023. С. 138.

[11] Правовая культура, по мнению А. С. Кобликова, помимо развитого уровня правосознания, должна характеризоваться степенью развития юридической защищенности прав и свобод человека и гражданина, совершенства правовой жизни общества, состоянием правопорядка и способами его поддержания. См. об этом подробнее: *Кобликова А. С.* Указ. соч. М., 2002. С. 134.

внешние атрибуты правосудия, правила поведения профессиональных участников судебного процесса, формы их обращений, приветствий, общение, манеры, стиль одежды[12], культура делового (служебного) общения, которые необходимы для создания торжественной обстановки и воспитания чувства уважения к закону;

– научная организация труда (организационная культура) – это умение вести судебное дело по плану, четко, целеустремленно, с применением научно-технических средств и использованием достижений науки и техники.

При этом уровень культуры судебного процесса также зависит от индивидуально-психологических особенностей и нравственных качеств участников судебного разбирательства, а также материально-технического обеспечения деятельности судов.

Итак, одним из необходимых условий эффективного правосудия и формирования уважительного отношения к суду является проведение судебного разбирательства при строгом соблюдении законности. Необходимыми условиями надлежащего проведения судебного разбирательства в соответствии с предписаниями закона, как указано в п. 1–4, 7 ст. 11 Кодекса судейской этики, являются компетентность и добросовестность председательствующего судьи. Отсюда следует, что председательствующий судья должен поддерживать свою квалификацию на высочайшем уровне, компетентно исполнять служебные обязанности; принимать все зависящие от него меры для обеспечения прав и законных интересов участников судебного разбирательства; своевременно и квалифицированно рассматривать дела, должным образом подходить к вопросам организации и проведения судебного заседания[13], не допускать безосновательных и неоднократных отложений судебных разбирательств, в том числе по причинам ненадлежащей подготовки. Председательствующий судья должен соблюдать высокую культуру поведения в процессе, вести себя достойно в отношении всех участников судебного разбирательства и других лиц, присутствующих в зале судебного заседания.

Стоит заметить, что культура судебного процесса не только обязывает судей строго и неуклонно соблюдать правовые и этические предписания, но и требует такого же поведения со стороны других участников судебного разбирательства. Неукоснительное соблюдение материального и процессуального законодательства создает благоприятные условия для проведения судебного заседания на высоком культурном уровне.

Отступление от положений закона недопустимо даже по причинам целесообразности. Вместе с тем практике известны случаи невежества и некомпетентности со стороны судей и не только, которые исключительно для «галочки» исполняют профессиональные обязанности. Так, судьи в отдельных случаях безответственно подходят к подготовке процессов, без должного на то внимания через строчку изучают материалы поступившего к ним судебного дела. Порою судебные заседания без уважительных на то причин открываются с существенным опозданием, нерационально используется время, отведенное для выполнения профессиональных задач[14], нарушаются процессуальные сроки рассмотрения дел и материалов, установленные законом, что приводит к волоките[15] и способствует тем самым нарушению прав и законных интересов участников судебного разбирательства, а также умалению авторитета судебной власти[16].

Культура судебного заседания объективируется и в строгом соблюдении установленного законом порядка в зале суда в ходе судебного разбирательства. Судебное разбирательство стро-

[12] См.: *Макарова З. В.* Указ. соч. С. 160.

[13] Исходя из конституционно-правового статуса судей, реализующих публично-правовые цели правосудия, и положений п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, являющейся в силу ч. 4 ст. 15 составной частью правовой системы Российской Федерации, пп. «с» п. 3 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, судья должен рассматривать уголовные, гражданские дела и дела об административных правонарушениях без неоправданной задержки, в строгом соответствии с правилами судопроизводства.

[14] Неумение или нежелание ценить рабочее время – признак не только плохой организации и отсутствия дисциплины труда, но и низкой судебной культуры. См. об этом подробнее: *Ликас А. Л.* Указ. соч. М., 1971. С. 47.

[15] Решениями ВККС РФ в 2021 г. выявлено 4663 (16,1 % от 28 916) случаев волокиты, из них в судах общей юрисдикции – 4530 (16,5 % от 27 441), в арбитражных судах – 133 (9 % от 1475). См. об этом подробнее: обзор результатов деятельности за 2021 г. URL: https://www.vkks.ru/publication/84927/?ysclid=lcyrumb0qz901492681 (дата обращения: 01.12.2022).

[16] Верховный Суд РФ указал, какие ошибки и нарушения могут стать основаниями для прекращения полномочий судей. См.: URL: https://www.advgazeta.ru/

ится таким образом, чтобы внушить уважительное отношение к суду – носителю судебной власти, оказать воспитательное воздействие на всех участников судебного разбирательства и присутствующих в нем лиц. В связи с этим участники судебного разбирательства обязаны: соблюдать порядок в судебном заседании и подчиняться законным распоряжениям председательствующего; обращаться к нему со словами: «Ваша честь!», «Уважаемый суд!»; показания и объяснения давать стоя; не допускать личных выпадов, дискредитирующих участвующих в деле лиц, унижающих их честь и достоинство, не высказывать преждевременных оценок доказательствам, не допускать высказывание реплик по существу даваемых показаний с целью ослабить их значение[17].

Согласно ст. 156 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) судья осуществляет руководство судебным заседанием, обеспечивает соблюдение установленного законом распорядка судебного заседания, разъясняет всем участникам судебного разбирательства их права и обязанности, порядок их осуществления, обеспечивает участвующим в деле лицам реальную возможность осуществить предоставленные им права в соответствии с выраженной в законе волей законодателя. Этой деятельностью судья поднимает уровень культуры судебного процесса до идеальных моделей и вместе с тем способствует повышению правосознания участников судебного разбирательства[18].

За нарушение порядка в судебном заседании судья вправе ограничить время выступлении участника судебного разбирательства, удалить из зала судебного заседания, отключить от систем видеоконференц-связи либо веб-конференции на все время судебного заседания либо на его часть, наложить судебный штраф. Кроме того, согласно ч. 4 ст. 159 ГПК РФ возможно наступление и уголовной ответственности за проявленное неуважение к суду. Однако, как заметила А. В. Воронцова, за однотипное нарушение установленного порядка в зале судебного заседания, но совершенное при рассмотрении дел в разных видах судопроизводств, установлены разные виды и разная степень наказания[19]. Следует согласиться с автором в том, что данный вопрос требует унификации.

Если говорить о соблюдении установленного законом порядка судебного заседания участниками процесса, то и сам председательствующий не должен забывать о надлежащем поведении со своей стороны. Однако дисциплинарной практике Высшей квалификационной коллегии судей РФ все же известны случаи неэтичного поведения судей при отправлении правосудия. Так, за 2021 г. в Высшую квалификационную коллегию судей РФ поступило 10 175 обращений в отношении судей и руководителей судов. В Квалификационную коллегию судей субъектов РФ поступило 52 115 обращений граждан, из них в отношении судей и руководителей судов общей юрисдикции – 49 677 и арбитражных судов – 2438. При этом из-за неэтичного поведения судьи в отношении участников процесса и иных граждан подано 916 обращений, из них в отношении судей судов общей юрисдикции – 874, арбитражных судов – 42 соответственно[20].

Введение аудио-, видеопротоколирования[21], предоставление законом возможности получить копии аудио-, видеозаписи судебного заседания, как отмечают некоторые ученые, оказывает дисциплинирующее воздействие на всех участников судопроизводства[22]. Стоит согласиться и с теми авторами, которые считают, что благодаря введению обязательной аудиозаписи судебного заседания правосудие для граждан стало более открытым и прозрачным[23]. Практика

[17] См.: *Волкодаев Н. Ф.* Указ. соч. М., 1980. С. 51.

[18] См.: *Воронцова И. В.* Проблемы привлечения к ответственности за несоблюдение порядка в зале судебного заседания и проявление неуважения к суду // Современное право. 2019. № 11. С. 73–76.

[19] См.: *Волкодаев Н. Ф.* Указ. соч. М., 1980. С. 8.

[20] Обзор результатов деятельности за 2021 г.

[21] Федеральным законом от 29 июля 2018 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» закреплена возможность вести аудиопротоколирование всего хода судебного заседания – протоколирование с использованием средств аудиозаписи. Еще раньше такая возможность появилась в арбитражных судах первой и апелляционной инстанций. См.: Об утверждении Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации (первой, апелляционной и кассационной инстанций) : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2013 г. № 100 (с изм. и доп. от 11.07.2014).

[22] См.: *Борисова Е. А.* Аудио- и видеопротоколирование : преимущества и недостатки // Вестник гражданского процесса. 2018. № 1. С. 39–50.

[23] См.: *Ткачева Н. Н.* Обязательная аудиозапись судебного заседания как гарантия открытости и прозрачности правосудия // Администратор суда. 2018. № 4. С. 8–12.

показывает, что при помощи аудиофиксации практически исчерпали себя случаи использования ненормативной лексики, иных ругательств и необоснованных обвинений со стороны непрофессиональных участников судебного разбирательства, нарушения процессуальной формы судебного разбирательства, процессуального упрощенства со стороны председательствующего судьи.

К составляющим элементам культуры судебного процесса также можно отнести умение грамотно, красиво произносить речь. Стоит заметить, что говорить о культуре судебного процесса можно, не только исходя из внешнего облика участников судебного разбирательства[24], их манеры общения, но и их умения правильно с позиций правовых и этических предписаний, правил русского языка излагать свои мысли на бумаге, составлять процессуальные документы[25]. Соблюдение официального языка и стиля судебных актов, безусловно, отражается на авторитете судебной власти[26], поскольку через них суд реализует законные права и интересы граждан, вовлеченных в правовой конфликт. От того, как составлен, к примеру, протокол судебного заседания, лежащий в основе принятия судебного решения, зависит «правовая судьба» дела целиком. Так, в рамках уголовного судопроизводства при постановлении приговора суд должен неукоснительно соблюдать не только требования ст. 296, 297, 298 УПК РФ и разъяснения постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 55 «О судебном приговоре»[27], но и нравственные, отвечающие за моральный облик документа. В частности, в силу п. 4 вышеуказанного постановления приговор, решение, определение или постановление судьи должны быть составлены в ясных и понятных для участников процесса выражениях. Более того, с принятием Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ[28] потребность в качественном оформлении судебных актов только возросла.

Помимо вышеизложенного представляется необходимым отметить влияние на культуру судебного процесса правильной организации и планирования работы судей с учетом их каждодневной нагрузки.

Для проведения судебного разбирательства на высоком культурном уровне также необходимы определенные предпосылки и материального характера[29], среди которых особого внимания заслуживают: размещение судов в зданиях, которые отвечают современным требованиям отправления правосудия[30]; внедрение научной организации труда в деятельность всего судебного аппарата; обеспечение судей и работников аппарата суда надлежащими служебными помещениями, позволяющими проводить открытые и закрытые судебные заседания; оснащение залов судебных заседаний и сопутствующих им помещений мебелью и оборудованием[31], позволяющим без каких-либо затруднений воспроизводить фото-, кино-, аудио- и видеоматериалы; обеспечение возможности хранить вещественные доказательства; создание контролируемых условий для ознакомления с материалами судебных дел для юристов-профессионалов и круга лиц, вовлеченных в судопроизводство в том или ином статусе и не имеющих специальной юридической подготовки.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что культура судебного процесса, состоящая из двух взаимосвязанных подсистем – идеальной

[24] См.: В судах адвокаты смогут надеть в мантии. URL: https://fparf.ru /news/media/v-sudakh- advokaty-smogut-nadet-mantii/?ysclid=lcysdilrn9530056734 (дата обращения: 05.01.2023).

[25] См.: *Волкодаев Н. Ф.* Указ. соч. С. 14 ; *Кокорев Л. Д.*, *Котов Д. П.* Указ. соч. С. 192–195.

[26] См.: *Щербакова Л. Г.* К вопросу о культуре изложения судебных актов в гражданском и арбитражном процессе // Правовая культура. 2016. № 1 (24). С. 88.

[27] О судебном приговоре : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 55 // Рос. газета. 2016. 29 нояб.

[28] Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федер. закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (с изм. и доп. от 08.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217 ; 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8074.

[29] На прямую зависимость культуры судебного процесса от материального обеспечения судов в свое время обращали внимание советские ученые в своих работах, посвященных данной проблеме. См. об этом подробнее: *Ликас А. Л.* Указ. соч. С. 32.

[30] О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы» : постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 (с изм. и доп. от 23.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 1. Ст. 13 ; 2022. № 1 (ч. I). Ст. 126.

[31] Свод правил СП 152.13330.2018. Здания федеральных судов. Правила проектирования : приказ Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 15 августа 2018 г. № 524/пр (с изм. и доп.). Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

(духовной), включающей правовую, нравственную, эстетическую культуру, культуру оформления процессуальных документов и культуру судебных речей, и материальной, является фундаментом эффективного правосудия.

Библиографический список

Борисова Е. А. Аудио- и видеопротоколирование : преимущества и недостатки // Вестник гражданского процесса. 2018. № 1. С. 39–50.

Волкодаев Н. Ф. Правовая культура судебного процесса. М. : Юридическая литература, 1980. 64 с.

Воронцова И. В. Проблемы привлечения к ответственности за несоблюдение порядка в зале судебного заседания и проявление неуважения к суду // Современное право. 2019. № 11. С. 73–76.

Кобликов А. С. Юридическая этика : учебник для вузов. М. : Норма, 2002. 168 с.

Кокорев Л. Д., Котов Д. П. Этика уголовного процесса : учеб. пособие. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1993. 224 с.

Ликас А. Л. Культура судебного процесса. М. : Юридическая литература, 1971. 80 с.

Макарова З. В. Культура судебного процесса // Судебная власть и уголовный процесс. 2017. № 4. С. 158–162.

Морозова Л. А. Введение в юридическую профессию : учебник для бакалавров. М. : Норма, ИНФРА-М, 2023. 176 с.

Ткачева Н. Н. Обязательная аудиозапись судебного заседания как гарантия открытости и прозрачности правосудия // Администратор суда. 2018. № 4. С. 8–12.

Щербакова Л. Г. К вопросу о культуре изложения судебных актов в гражданском и арбитражном процессе // Правовая культура. 2016. № 1 (24). С. 84–90.

References

Borisova E. A. Audio and video recording: advantages and disadvantages // Bulletin of the civil process. 2018. No. 1. P. 39–50.

Volkodaev N. F. Legal culture of the trial. Moscow : Legal literature, 1980. 64 p.

Vorontsova I. V. Problems of bringing to responsibility for non-observance of order in the courtroom and manifestation of contempt of court // Modern law. 2019. No. 11. P. 73–76.

Koblikov A. S. Legal ethics: a textbook for universities. Moscow : Norma, 2002. 168 p.

Kokorev L. D., Kotov D. P. Ethics of the criminal process: textbook. allowance. Voronezh : Publishing House of VSU, 1993. 224 p.

Likas A. L. Culture of the trial. Moscow : Legal literature, 1971. 80 p.

Makarova Z. V. Culture of the trial // Judicial power and criminal process. 2017. No. 4. P. 158–162.

Morozova L. A. Introduction to the legal profession : a textbook for bachelors. M. : Norma, INFRA-M, 2023. 176 p.

Tkacheva N. N. Mandatory audio recording of a court session as a guarantee of openness and transparency of justice // Court administrator. 2018. No. 4. P. 8–12.

Shcherbakova L. G. To the question of the culture of presentation of judicial acts in civil and arbitration proceedings // Legal culture. 2016. No. 1 (24). P. 84–90.

Воронежский государственный университет
Куницина О. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности
E-mail: 89507663716@mail.ru

Поступила в редакцию: 24.01.2023

Для цитирования:
Куницина О. А. К вопросу об основных элементах культуры судебного процесса // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 105–110. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/105-110

Voronezh State University
Kunitsina O. A., PhD of Legal Sciences, Associate Professor of the Organization of Judicial Power and Law Enforcement Activity Department
E-mail: 89507663716@mail.ru

Received: 24.01.2023

For citation:
Kunitsina O. A. On the question of the main elements of the culture of the judicial process // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 105–110. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/105-110

УДК 347.91/.95
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/111-119

ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ДОБРОСОВЕСТНОСТЬ И ЭЛЕКТРОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ВЫЗОВЫ ДЛЯ НАУКИ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА И НОВЫЕ ГОРИЗОНТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ*

Д. И. Крымский
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

А. В. Мельникова
Адвокатское бюро «Некторов, Савельев и Партнеры»

PROCEDURAL GOOD FAITH AND ELECTRONIC TECHNOLOGIES IN JUSTICE: CHALLENGES FOR PROCEDURAL LEGAL SCIENCE AND NEW RESEARCH HORIZONS

D. I. Krymskiy
National Research University "Higher School of Economics"

A. V. Melnikova
Law firm "Nektorov, Saveliev & Partners"

Аннотация: развитие электронных технологий открывает новые горизонты для многих сфер юридической деятельности, расширяет содержание правовых понятий и позволяет обозначить новые направления исследований для уже известных теоретических и практических проблем. Не является исключением и процессуальная добросовестность, исследование которой в условиях развития технологий в правосудии ставит перед исследователями новые вызовы и открывает широкие перспективы для более глубоких исследований. Все более активное использование цифровых технологий, учитывая, что эти технологии непосредственно инкорпорированы в судебную деятельность (используются при рассмотрении дел, совершении процессуальных действий на разных стадиях судопроизводства и т. д.), рано или поздно остро поставит вопрос о добросовестности при их использовании, поэтому задача процессуальной науки – быть готовым к этим вызовам.
Ключевые слова: добросовестность, цифровизация правосудия, гражданское судопроизводство, процессуальное право, наука процессуального права.

Abstract: the development of electronic technologies opens new horizons for many areas of legal activity, expands the content of legal concepts and allows to identify new areas of research for already known theoretical and practical problems. Procedural good faith principle is no exception, the study of which, in the context of the development of technologies in justice, poses new challenges for researchers and opens a broad prospects for deeper research. The increasing use of digital technologies, given that these technologies are directly incorporated into judicial activities (they are used when considering cases, performing procedural actions at different stages of legal proceedings, etc.), sooner or later will sharply raise the issue of good faith in their use, so the task of procedural law science – to be ready for these challenges.

* Статья подготовлена в рамках реализации фундаментального исследовательского проекта «Трансформация российского правосудия в условиях цифровизации (правовые и технологические проблемы)» на факультете права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

© Крымский Д. И., Мельникова А. В., 2023

Key words: good faith principle, digitalization of justice, civil litigation, procedural law, science of procedural law.

Добросовестность как актуальный принцип современного судопроизводства

Добросовестность – один из основополагающих принципов права, который распространяет свое действие и на процессуальные отношения (ст. 35 ГПК РФ, ст. 41 АПК РФ). Будучи в значительной степени оценочной категорией, понятие добросовестности не получило содержательного закрепления ни в материальном, ни в процессуальном законе, что, однако, совершенно не умаляет его значения, в том числе и (особенно) в условиях появления новой, «цифровой» реальности, поскольку оценочные категории могут быть использованы для восполнения отсутствующего или неуспевающего за развитием общественных отношений регулирования, выступать своеобразным мерилом оценки действий участников правоотношений (включая процессуальные).

По признанию ученых, наличие оценочных понятий – обычное явление для законодательства, в том числе процессуального[1], поскольку такие понятия выполняют определенные функции: их предназначение состоит в регулятивном и охранительном воздействии правовых норм, обеспечении правовой экономии, доступности понимания правовых предписаний и гибкости правового регулирования[2], поэтому и заменить оценочные понятия формально-определенными в большинстве случаев невозможно, а в ряде случаев нецелесообразно[3]. Вместе с тем признается необходимость максимального сокращения количества оценочных понятий в законе и установление объективных критериев определения содержания оценочных понятий в законе и разъяснениях высших судебных инстанций[4].

Все это создает основу для дискуссий как о содержании процессуальной добросовестности, так и о соотношении ее с иными принципами правосудия (например, с принципами диспозитивности или состязательности). Представляется, что по мере все большего развития новых информационных технологий в правосудии возникнут неизбежные вопросы об их истинном влиянии на судопроизводство, в том числе по вопросу проявления добросовестности при их использовании. В связи с этим нельзя отрицать, что требуется не только надлежащее конституирование данного принципа[5], наполнение его реальным содержанием, выделение основных признаков и черт, определение его места в системе принципов судопроизводства, но и исследование воздействия на него процесса цифровизации.

Следует заметить, что в последнее время правоприменитель действительно активно обращается к конструкции злоупотребления процессуальным правом. Более того, формирующаяся позиция высших судов признает требование процессуальной добросовестности в качестве одного из принципов правосудия, а также возлагает на суды *ex officio* задачу по выявлению и реагированию на процессуальные злоупотребления[6].

---

[1] Как отмечает Р. О. Опалев, «оценочные понятия пронизывают все институты арбитражного и гражданского процессуального права России, а от толкования этих понятий зависит решение важнейших вопросов, связанных с возбуждением, подготовкой, рассмотрением и разрешением юридических дел в судах, исполнением судебных актов». По его подсчетам, в современном российском гражданском процессуальном праве насчитывается не менее 400 случаев употребления оценочных терминов (*Опалев Р. О.* Оценочные понятия в арбитражном и гражданском процессуальном праве. М., 2008. С. 5, 175).

[2] См.: *Агеева Г. Е.* Предназначение оценочных понятий для процессуального права // Вестник гражданского процесса. № 3. 2014. С. 219–234 ; *Опалев Р. О.* Указ. соч. С. III, 20, 174.

[3] См.: *Опалев Р. О.* Указ. соч. С. III, 181.

[4] См.: *Ноянова А. А., Сергеева О. Ю.* Оценочные понятия в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 9. С. 2–6.

[5] См.: *Федина А. С.* Внедрение принципа добросовестности в законодательство о гражданском судопроизводстве // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 3. С. 133–144 ; *Аболонин В. О.* Принципы добросовестности и сотрудничества в «новом» гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 8. С. 2–8. Нормативное закрепление (определение) критериев добросовестного поведения в процессуальном законе после тщательной доктринальной проработки не только позволило бы задать рамки для правоприменителя и ограничить его возможный произвол, но и стало бы важным ориентиром для профессиональных участников судопроизводства.

[6] В этом контексте можно отметить постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 декабря 2021 г. № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде пер-

По мнению А. А. Жукова, выявление недобросовестного процессуального поведения возможно даже в сложных случаях «при должной процессуальной активности самого суда, рассматривающего дело, при правоприменительной конкретизации процессуальной деятельности сторон»[7]. Отсюда следует, что развитие содержательного компонента «добросовестности» может идти по пути «каталогизации» нарушений, т. е. от частного к общему, формируя критерии оценки поведения на предмет добросовестности[8]. Аналогичный подход прослеживается и в зарубежной литературе (впрочем, отчасти это объясняется прецедентным характером процессуальных систем): например, по такому принципу построены имеющиеся за рубежом исследования в сфере злоупотребления правом в уголовном процессе[9], ожидается также выход в свет переиздания научного труда, обобщающего практику в сфере гражданской юстиции[10].

В отличие от других принципов, содержание которых хорошо известно доктрине и практике, а также отличается бóльшим единообразием в понимании, что в значительной степени упрощает возможность их анализа в условиях претерпевания изменений сегодняшнего дня (а именно цифровизации судопроизводства)[11], принцип добросовестности, не обладающий достаточным единством в понимании и характеризующийся «размытостью» содержания, исследовать на предмет воздействия цифровизации правосудия представляется существенно сложнее.

Несмотря на неослабевающий интерес исследователей к теме злоупотребления правом и процессуальной ответственности[12], все еще недостигнуто единообразного понимания этих правовых категорий, которое могло быть облечено в законодательные рамки. Так, М. А. Фокина отмечает, что «все возможные виды злоупотреблений процессуальными правами предусмотреть в законодательстве просто нельзя», в том числе по этой причине судебная практика «демонстрирует неоднозначное отношение к категории “злоупотребление процессуальным правом”»[13]. Аналогичное состояние констатировалось и в зарубежных исследованиях[14].

вой инстанции», по меньшей мере 5 пунктов из 48 которого касаются проблематики оценки добросовестности в действиях участников процесса, что позволяет вести речь как о постепенной «каталогизации» нарушений, так и о наличии проблем в текущих правилах судопроизводства или об учащении случаев недобросовестного поведения, вследствие чего на суд возлагается необходимость вести фактически постоянный «мониторинг» процессуальных действий участников судопроизводства на предмет их соответствия добросовестному поведению.

[7] *Жуков А. А.* Правовые средства воздействия суда на процессуальное поведение сторон в гражданском судопроизводстве : дис. … канд. юрид. наук. М., 2022. С. 73.

[8] Такой подход можно выявить в известной работе А. И Приходько (*Приходько А. И.* Воспрепятствование разрешению дел в арбитражных судах : актуальные вопросы судебного правоприменения. М., 2006).

[9] В частности: Young, Corker and Summers on Abuse of Process in Criminal Proceedings (Criminal Practice Series) 5th Edition. Bloomsbury Professional, 2022. 712 p. ; *Choo Andrew L-T*. Abuse of Process and Judicial Stays of Criminal Proceedings, 2nd ed., Oxford Monographs on Criminal Law and Justice (Oxford, 2008; online edn, Oxford Academic, 1 Jan. 2009).

[10] *Gibson C., Skinner P., Tandy R*. Abuse of Process in the Civil Courts. Oxford University Press. 2023.

[11] Получили распространение работы, исследующие принципы процесса в условиях цифровизации: *Константинов П. Д.* Влияние информационных технологий на принципы гражданского процесса (сравнительно-правовое исследование на примере России и Франции) : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2022 ; *Кружалова А. В.* Инновационные средства фиксации информации в арбитражном судопроизводстве : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2022 ; *Русакова Е. П.* Воздействие цифровизации на гражданское судопроизводство в России и за рубежом : опыт Китая, Индии, Сингапура, Европейского Союза, США, ЮАР и некоторых других стран : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2022 ; *Миронова Ю. В.* Реализация принципов гражданского процессуального права при использовании систем видеоконференц-связи : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2021 ; *Томак А. И.* Реализация принципа состязательности в гражданском процессе в условиях развития информационных технологий : дис. … канд. юрид. наук. М., 2021 ; *Кондюрина Ю. А.* Принципы цивилистического процесса в системе электронного правосудия : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2020.

[12] См.: *Боловнев М. А.* Эффективность противодействия злоупотреблениям процессуальными правами : дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2018. 234 с. ; *Гальперин М. Л.* Ответственность в гражданском судопроизводстве : актуальные вопросы теории и процессуальной политики : монография. М., 2011. 256 с. ; *Жуков А. А.* Правовые средства воздействия суда на процессуальное поведение сторон в гражданском судопроизводстве : дис. … канд. юрид. наук. М., 2022. 193 с. ; *Загидуллин М. Р.* Юридическая ответственность в цивилистическом процессе : теоретические проблемы : дис. … д-ра юрид. наук. Казань, 2022. 373 с. ; *Яхимович А. В.* Эстоппель в гражданском судопроизводстве : дис. … канд. юрид. наук. М., 2022. 226 с.

[13] *Фокина М. А.* Злоупотребление процессуальными правами : соотношение духа и буквы закона // Вестник гражданского процесса. 2022. № 1. С. 48–62.

[14] *Michele Taruffo*. General reports. Abuse of procedural rights : comparative standards of procedural fairness //

Таким образом, влияние цифровизации на принцип процессуальной добросовестности по вполне понятным причинам не в полной мере исследовано. Справедливо отмечается, что под воздействием цифровизации значительно усложняются способы разрешения споров и их характер[15], при этом цифровизация судопроизводства – это закономерный процесс в развитии правосудия, а потому возврат к «аналоговому» правосудию по мере развития технологий будет все менее возможен и необходим.

Еще до известных событий, связанных с пандемией новой коронавирусной инфекции, явившихся дополнительным катализатором в использовании электронных технологий, существовало осознание необходимости цифровизации судебной системы Российской Федерации[16]. При этом даже имевшиеся в системе арбитражных судов элементы электронного правосудия в условиях пандемии продемонстрировали, по мнению некоторых ученых, «правовую неопределенность и неготовность правовой системы России к кардинальным цифровым изменениям»[17]. Так, в период жестких карантинных мер были существенно ограничены ординарные процессуальные права участников процесса (приостановлен личный прием и рассмотрение ряда категорий дел, установлены ограничения на количество судебных представителей, существенно ограничен доступ в суды для иных лиц). Как указывают Д. Х. Валеев и А. Г. Нуриев, «конституционное право на судебную защиту стало более зависимым от технических средств»[18]. По этой причине цифровая трансформация цивилистического процесса должна опираться только на «взвешенный и осторожный подход, поскольку наряду с преимуществами такие технологии могут нести и риски»[19], что осознается и зарубежными правоприменителями[20].

Добросовестность как значимый элемент цифровой среды правосудия: перспективные направления исследований

Тема процессуальной добросовестности применительно к цифровой среде правосудия на сегодняшний день остается недостаточно изученной[21]. Вместе с тем нельзя не отметить значительный общий интерес к вопросам добросовестности, процессуальной ответственности. С учетом этого в рамках рассматриваемой темы условно можно выделить три основных блока научной литературы: научные труды по вопросам добросовестности, процессуальной ответственности и развития принципов судопроизводства; исследования по вопросам цифровизации правосудия, электронного правосудия; научная литература, охватывающая одновременно вопросы добросовестности и электронного правосудия. Кроме того, в качестве отдельного (особого) блока научных трудов можно отметить литературу, в которой исследуются частные аспекты добросовестности[22], что также имеет существенное значение в контексте формирования принципа.

International colloquium. Kluwer Law International. 1999. P. 9.

[15] *Русакова Е. П.* Воздействие цифровизации на гражданское судопроизводство в России и за рубежом : опыт Китая, Индии, Сингапура, Европейского Союза, США, ЮАР и некоторых других стран : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2021. С. 189, 305.

[16] О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 ; указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 4906 // Официальный интернет-портал правовой информации ; Концепция информационной политики судебной системы на 2020–2030 годы (одобрена Советом судей РФ 05.12.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[17] *Чекмарева А. В.* Некоторые вопросы цифровизации гражданского судопроизводства в условиях формирования информационного общества // Администратор суда. 2021. № 3. С. 15–19.

[18] *Валеев Д. Х., Нуриев А. Г.* Допроцессуальный технический этап предъявления искового заявления в электронном виде и его особенности в контексте реализации конституционного права на судебную защиту в условиях цифровой экономики // Российский судья. 2019. № 4. С. 60–64.

[19] *Брановицкий К. Л.* Влияние информационных технологий на гражданское судопроизводство // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 7. С. 24–27.

[20] Как высказался еще в 1996 г. знаменитый судья Англии лорд Вульф в своем докладе «Access to justice»: «Информационные технологии будут не только помогать оптимизации и улучшению существующих систем и процесса; вероятно, со временем они сами станут катализатором для радикальных изменений…».

[21] С некоторыми соображениями по этой теме можно ознакомиться в статье: *Крымский Д. И., Мельникова А. В.* Злоупотребление процессуальными правами в контексте цифровизации правосудия // Вестник гражданского процесса. 2023. Т. 13, № 1. С. 306–327.

[22] См., например: *Какурина М. В.* Злоупотребление процессуальным правом и судебное усмотрение // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1 (40).

Добросовестность как категория прежде всего материального права представляется достаточно изученной темой[23]. Процессуальная же добросовестность значительно менее изучена в литературе, однако за последние годы все больше работ посвящены проблемам ответственности процессуальной и смежным вопросам по отношению к добросовестности. В этой связи можно отметить диссертации А. А. Жукова «Правовые средства воздействия суда на процессуальное поведение сторон в гражданском судопроизводстве» (2022), М. Р. Загидуллина «Юридическая ответственность в цивилистическом процессе: теоретические проблемы» (2022), А. В. Яхимовича «Эстоппель в гражданском судопроизводстве» (2022).

Несправедливо будет сказать, что проблема добросовестности в принципе не попадала в орбиту процессуальной науки. Сначала вопросы типичных проявлений злоупотреблений возникали в тех или иных трудах только эпизодически – охватывались отдельными абзацами или параграфами диссертаций, как это было, например, в исследовании О. В. Аксеновой «Субъективные гражданские права и их осуществление в гражданском процессе» (2004). После чего появились классические фундаментальные работы: диссертации Я. В. Греля, А. И. Приходько, А. В. Юдина, В. О. Аболонина и М. А. Боловнева, большая часть которых была опубликована до внесения изменений в ст. 10 ГК РФ, до начала активного использования доктрины процессуального эстоппеля правоприменителями, а также до судебной реформы 2019–2020 гг., внедрения цифровых технологий в судопроизводство и развития концепции электронного правосудия.

Положения диссертационного исследования Я. В. Греля «Злоупотребления сторон процессуальными правами в гражданском и арбитражном процессе» (2006) посвящены в большей степени вопросам методологии проблемы, а также основам идеи недопустимости процессуальных злоупотреблений, тогда как А. И. Приходько в своем научном труде «Воспрепятствование разрешению дел в арбитражных судах: актуальные вопросы судебного правоприменения» (2006) выстраивает свою линию рассуждения, опираясь на сугубо практические примеры, иллюстрирующие наиболее популярные способы воспрепятствования рассмотрению дела.

Пожалуй, самым комплексным на сегодняшний день является фундаментальное исследование А. В. Юдина «Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве» (2009), которое, наряду с обозначенными ранее проблемными аспектами, включает в себя историографию вопроса, а также целую (но не полную) систему классификации процессуальных злоупотреблений. Диссертация В. О. Аболонина «Злоупотребление правом на иск в гражданском процессе Германии» (2008) выступила первым в своем роде исследованием, в котором автор предпринял попытку комплексного изучения зарубежного опыта противодействия одному из возможных видов недобросовестного поведения в судебном процессе – злоупотреблению правом на иск. Диссертационное исследование М. А. Боловнева «Эффективность противодействия злоупотреблениям процессуальными правами» (2018) направлено в большей степени на актуализацию предыдущих работ по состоянию на 2018 г.

Среди зарубежной научной литературы, посвященной общим вопросам процессуальной добросовестности, можно обозначить научный труд под редакцией М. Таруффо (Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness, 1999), а также исследования К. Уэллса (Abuse of Process, 2023); Ч. Гибсона, П. Скиннера и Р. Тэнди (Abuse of process in the civil courts, 2023); Д. Ван де Вельдена (Finality in Litigation: The Law and Practice of Preclusion: Res Judicata (Merger and Estoppel), Abuse of Process and Recognition of Foreign Judgments, 2017).

На текущий момент существует явная нехватка обновленных работ монографического и одновременно междисциплинарного характера, посвященных принципу добросовестности в цивилистическом процессе, есть потребность в актуализации имеющегося массива информации с привлечением социологических, экономических, статистических данных, позволяющих исследовать принцип процессуальной добросовестности во всем его многообразии, например, через призму коммуникативной роли суда[24]. Кроме того, с привлечением методологии

[23] *Нам К. В.* Принцип добросовестности : развитие, система, проблемы теории и практики. М., 2019. 278 с. ; *Его же.* Принцип добросовестности. Основы теории и правоприменения в контексте немецкого правового опыта : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2021.

[24] Подобный подход можно найти в работе: *Тихонова О. Ю.* Роль арбитражного суда в формировании правосознания субъектов экономической деятельности : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2015.

психологической науки возможно дать оценку субъективной стороне процессуальных злоупотреблений[25], эту же методологию, вероятно, возможно использовать и в прогностических целях – для анализа рисков потенциальных злоупотреблений.

В качестве исследований по вопросам электронного правосудия необходимо обозначить монографию В. А. Пономаренко «Электронное гражданское судопроизводство России» (2015), учебное пособие В. И. Решетняк и Е. Смагиной «Информационные технологии в гражданском судопроизводстве (российский и зарубежный опыт)» (2017), диссертацию С. В. Васильковой «Электронное правосудие в цивилистическом процессе» (2018), аналитический доклад А. В. Кашанина, А. Б. Козыревой, Н. А. Курносовой «Информационные технологии в правосудии: состояние и перспективы: Россия и мир» (2020), монографию под редакцией Е. Г. Стрельцовой «Цифровые технологии в гражданском и административном судопроизводстве» (2022), посвященную перспективам использования цифровых технологий в сфере разрешения споров. Кроме того, по данной теме публикуются многочисленные научные статьи[26].

Зарубежная научная доктрина также не стала исключением. По вопросам электронного правосудия написаны соответствующие исследования: Electronic Technology and Civil Procedure: New Paths to Justice from Around the World (M. Kengyel, Z. Nemessányi, 2012), Digital Justice: Technology and the Internet of Disputes (E. Katsh, O. Rabinovich-Einy, 2017). Одним из новейших опубликованных трудов является сборник Legal Tech and the Future of Civil Justice под редакцией D. F. Engstrom, опубликованный издательством Cambridge University Press в 2023 г.

При этом упомянутые выше работы посвящены, скорее, общим вопросам цифровизации процесса, получению электронного доступа к правосудию, сопутствующим рискам, связанным с цифровым неравенством и т. п., в то время как вопросы процессуальных злоупотреблений в ходе использования технологий остаются в значительной степени на «периферии» этого научного дискурса. Лишь отдельные фрагменты трудов позволяют сделать вывод о том, что исследуемый в них процесс цифровизации может быть сопряжен с появлением новых видов процессуальных злоупотреблений при использовании современных технологий (главным образом, в сегодняшней англоязычной литературе обращено внимание на систему электронного раскрытия доказательств и возможные манипуляции с ней)[27].

Таким образом, можно зафиксировать недостаточность (скорее, даже отсутствие) научных исследований, в которых исследовался бы вопрос о влиянии цифровизации на принцип добросовестности в цивилистическом процессе.

Цифровая трансформация цивилистического процесса может оказать большое влияние на принцип процессуальной добросовестности, выступая катализатором формирования новых форм и видов недобросовестного процессуального поведения либо упрощая (в том числе и «механически») совершение обычных, либо трансформируя их. Однако в силу недостаточности специальной научной литературы, посвященной данному вопросу, пока невозможно сделать однозначный вывод о том, что цифровизация правосудия обязательно повлечет появление новых видов процессуальных злоупотреблений.

---

[25] В научной среде уже были попытки по разработке психолого-правовых технологий противодействия злоупотреблениям в российском арбитражном процессе. См.: *Бедрацкая А. В.* Психолого-правовые технологии противодействия злоупотреблениям в арбитражном процессе : дис. .... канд. пед. наук. М., 2013.

[26] См., например: *Борисова В. Ф.* Особенности судебного разбирательства гражданских дел с применением систем видеоконференц-связи и веб-конференции // Правовые институты России и Франции : монография / отв. ред. В. В. Зайцев, О. В. Зайцев. М., 2022. С. 167–178 ; *Брановицкий К. Л., Ярков В. В.* Возможные направления трансформации цивилистического процесса в условиях цифровизации и пандемии : предиктивное правосудие // Право и цифровая экономика. 2021. № 4 (14). С. 7–13 ; Цифровые технологии и цивилистический процесс: проблемы взаимовлияния / К. Л. Брановицкий, И. Г. Ренц, А. В. Незнамов [и др.] // European and Asian Law Review. 2018. № 2 ; Цифровые технологии в цивилистическом процессе : некоторые проблемы и перспективы / К. Л. Брановицкий, И. Г. Ренц, А. В. Незнамов [и др.] // Вестник гражданского процесса. 2019. Т. 9, № 4. С. 52–95.

[27] Например, нарушения, связанные с раскрытием электронных доказательств. См.: *Guha N., Henderson P., Zambrano D. A.* Gamesmanship in Modern Discovery Tech // Legal Tech and the Future of Civil Justice / D. F. Engstrom (ed.). Cambridge University Press, 2023. P. 112–132 ; *Thomas C.* Tew Esq., Electronic Discovery Misconduct in Litigation: Letting the Punishment Fit the Crime, 61 U. Miami L. Rev. 289. 2007 ; Dan H. Willoughby, Jr., Rose Hunter Jones, Gregory R. Antine. Sanctions for E-Discovery Violations: by the Numbers // Duke Law Journal. 2010. Vol. 60. P. 789.

Перспективные направления исследований в этой сфере, полагаем, могут быть сконцентрированы вокруг двух основных блоков вопросов.

1. Исследование влияния цифровизации цивилистического процесса на принцип процессуальной добросовестности в контексте появления новых видов злоупотреблений и (или) видоизменения уже известных – Есть ли прямая причинно-следственная связь между технологизацией судебных процедур и процессуальной добросовестностью/недобросовестностью лиц, участвующих в деле? Можно ли спрогнозировать (и с использованием какого именно инструментария – например, работа с массивом судебных данных на основе методов big data, машинного обучения, риск-ориенированного подхода и т. п.), какие новые виды процессуальных злоупотреблений появятся в цифровой среде и каким образом, могут ли видоизмениться уже известные виды?

2. Изучение возможных (в том числе превентивных) мер воздействия на субъектов недобросовестного процессуального поведения в цифровой среде – Влечет ли появление цифровых процессуальных злоупотреблений необходимость выработки нового инструментария в целях борьбы с подобными недобросовестными актами? Может ли цифровизация правосудия помочь в борьбе с уже известными типами злоупотреблений?

По нашему мнению, данные вопросы актуальны и нуждаются в тщательном исследовании по причине того, что ответы на них могут выступить стимулом для законодателя как на стадии разработки очередных законопроектов в сфере электронного правосудия, так и в случае внесения изменений в уже существующее нормативное регулирование. Кроме того, полученные ответы способны выступить некоторым ориентиром для современных правоприменителей, неизбежно сталкивающихся с новыми видами процессуальных манипуляций со стороны участников процесса.

Так, в контексте вопроса о совершенствовании электронного документооборота предложено говорить о «цифровой среде доверия» в качестве необходимого условия обеспечения состязательной коммуникации с использованием информационных технологий, что расширит возможность проведения контроля за добросовестностью участников процесса во время осуществления процессуальных действий при использовании информационных технологий и при доказывании[28]. Известны исследования, посвященные дистанционным (онлайн) заседаниям, в которых предлагается ряд мер, направленных на совершенствование текущих правил с точки зрения предотвращения возможных злоупотреблений[29]. Справедливо отмечают, что более четкого регулирования в рамках веб-конференции заслуживают не только вопросы, связанные с подачей и рассмотрением ходатайства о дистанционном участии в судебном заседании, но и вопросы идентификации участников веб-конференции, допустимости участия нескольких лиц через один личный кабинет[30].

Следует согласиться, что «расширение сферы дистанционных технологий участия в судебных заседаниях предполагает необходимость реагирования судебной системы на происходящие изменения в формате выработки разъяснений не только по техническому сопровождению правоприменительной деятельности, но и в целях своевременного и эффективного реагирования на злоупотребления процессуальными правами и иные правонарушения»[31].

Несмотря на то что выявление и исследование всех возможных проявлений недобросовестного процессуального поведения представляется просто нереальным (поскольку любое из представленных прав можно реализовать, выходя за пределы его реализации), полагаем, допустимо попытаться спрогнозировать, какие именно изменения, связанные с цифровизацией правосудия, способны стимулировать или дестимулировать лиц, участвующих в деле, к недобросовестному процессуальному поведению и каким образом это повлияет на общее содержание принципа процессуальной добросовестности.

Таким образом, в данный момент сформировался ряд предпосылок, подтверждающих воз-

[28] *Томак А. И.* Реализация принципа состязательности в гражданском процессе в условиях развития информационных технологий : дис. … канд. юрид. наук. М., 2021. С. 4, 10–11, 82, 85–86, 89–90, 176, 179.

[29] *Кружалова А. В.* Инновационные средства фиксации информации в арбитражном судопроизводстве : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2022. С. 83, 122, 181, 185–186, 201–202, 205.

[30] *Печегина П. Д.* Задачи гражданского судопроизводства : дис. … канд. юрид. наук. М., 2022. С. 102.

[31] *Хисамов А. Х.* Удаленное подтверждение личности для совершения юридически значимых действий в процессуальных отношениях // Вестник гражданского процесса. 2022. № 1. С. 236–247.

можность влияния цифровизации на процессуальное поведение участников цивилистического процесса. Данное обстоятельство подчеркивает необходимость дальнейшего исследования принципа добросовестности в контексте цифровой трансформации правосудия.

Библиографический список

Аболонин В. О. Злоупотребление правом на иск в гражданском процессе Германии : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. 240 с.

Боловнев М. А. Эффективность противодействия злоупотреблениям процессуальными правами : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2018. 234 с.

Василькова С. В. Электронное правосудие в цивилистическом процессе : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2018. 251 с.

Грель Я. В. Злоупотребления сторон процессуальными правами в гражданском и арбитражном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2006. 207 с.

Жуков А. А. Правовые средства воздействия суда на процессуальное поведение сторон в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. 193 с.

Загидуллин М. Р. Юридическая ответственность в цивилистическом процессе : теоретические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2022. 373 с.

Пономаренко В. А. Электронное гражданское судопроизводство в России. М. : Проспект, 2021. 184 с.

Приходько А. М. Воспрепятствование разрешению дел в арбитражных судах : актуальные вопросы судебного правоприменения. М. : Волтерс Клувер, 2006. 259 с.

Русакова Е. П. Воздействие цифровизации на гражданское судопроизводство в России и за рубежом : опыт Китая, Индии, Сингапура, Европейского Союза, США, ЮАР и некоторых других стран : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. 375 с.

Цифровые технологии в гражданском и административном судопроизводстве : практика, аналитика, перспективы / М. В. Самсонова [и др.] ; отв. ред. Е. Г. Стрельцова. М. : Инфотропик Медиа, 2022. 336 с.

Юдин А. В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве. СПб. : Издат. дом С.-Петерб. гос. ун-та. 357 с.

Яхимович А. В. Эстоппель в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. 226 с.

General reports. Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness / Michele Taruffo: Kluwer Law International, 1999.

Gibson C., Skinner P., Tandy R. Abuse of Process in the Civil Courts. Oxford University Press. 2023.

Katsh E., Rabinovich-Einy O. Digital Justice: Technology and the Internet of Disputes. Oxford University Press USA, 2017.

Kengyel M., Nemessányi Z. Electronic Technology and Civil Procedure: New Paths to Justice from Around the World. Springer-Verlag, 2012.

Velden van de J. Finality in Litigation: The Law and Practice of Preclusion: Res Judicata (Merger and Estoppel), Abuse of Process and Recognition of Foreign Judgments. Kluwer Law International, 2017.

Wells C. Abuse of Process: A Practical Approach 4th ed. Oxford University Press, 2023.

References

Abolonin V. O. Abuse of the right to claim in the civil process in Germany : cand. legal sci. diss. Ekaterinburg, 2008. 240 p.

Bolovnev M. A. Efficiency of counteraction to abuses of procedural rights : cand. legal sci. diss. Omsk, 2018. 234 p.

Vasilkova S. V. Electronic justice in the civil process : cand. legal sci. diss. St. Petersburg, 2018. 251 p.

Grel Ya. V. Abuse of procedural rights by the parties in civil and arbitration proceedings : cand. legal sci. diss. Novosibirsk, 2006. 207 p.

Zhukov A. A. Legal means of court influence on the procedural behavior of the parties in civil proceedings : cand. legal sci. diss. Moscow, 2022. 193 p.

Zagidullin M. R. Legal responsibility in the civil process: theoretical problems : dr. legal sci. diss. Kazan, 2022. 373 p.

Ponomarenko V. A. Electronic civil litigation in Russia. Moscow : Prospekt, 2021. 184 p.

Prikhodko A. M. Obstructing the resolution of cases in arbitration courts : topical issues of judicial law enforcement. Moscow : Volters Kluver, 2006. 259 p.

Rusakova E. P. The impact of digitalization on civil litigation in Russia and abroad: the experience of China, India, Singapore, the European Union, the USA, South Africa and some other countries : dr. legal sci. diss. Moscow, 2021. 375 p.

Digital technologies in civil and administrative proceedings: practice, analytics, prospects / M. V. Samsonova et al., ed. E. G. Streltsova. Moscow : Infotropic Media, 2022. 336 p.

Yudin A. V. Abuse of procedural rights in civil proceedings. St. Petersburg : Publishing house of St. Petersburg. state university. 357 p.

Yakhimovich A. V. Estoppel in civil proceedings : publishing house. Moscow, 2022. 226 p.

General reports. Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness / Michele Taruffo: Kluwer Law International, 1999.

Gibson C., Skinner P., Tandy R. Abuse of Process in the Civil Courts. Oxford University Press. 2023.

Katsh E., Rabinovich-Einy O. Digital Justice: Technology and the Internet of Disputes. Oxford University Press USA, 2017.

Kengyel M., Nemessányi Z. Electronic Technology and Civil Procedure: New Paths to Justice from Around the World. Springer-Verlag, 2012.

Velden van de J. Finality in Litigation: The Law and Practice of Preclusion: Res Judicata (Merger and Estoppel), Abuse of Process and Recognition of Foreign Judgments. Kluwer Law International, 2017.

Wells C. Abuse of Process: A Practical Approach 4th ed. Oxford University Press, 2023.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Крымский Д. И., кандидат юридических наук, доцент департамента систем судопроизводства и уголовного права факультета права

E-mail: dkrymskiy@hse.ru

Адвокатское бюро «Некторов, Савельев и Партнеры»

Мельникова А. В., юрист

E-mail: anastasia.kazakova@nsplaw.com

Поступила в редакцию: 17.04.2023

Для цитирования:

Крымский Д. И., Мельникова А. В. Процессуальная добросовестность и электронные технологии в судопроизводстве: вызовы для науки процессуального права и новые горизонты исследований // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 111–119. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/111-119

National Research University “Higher School of Economics”

Krymskiy D. I., PhD of Legal Sciences, Associate Professor of the School of Court Proceedings and Criminal Law of the Faculty of Law

E-mail: dkrymskiy@hse.ru

Law firm “Nektorov, Saveliev & Partners”

Melnikova A. V., Associate

E-mail: anastasia.kazakova@nsplaw.com

Received: 17.04.2023

For citation:

Krymskiy D. I., Melnikova A. V. Procedural good faith and electronic technologies in justice: challenges for procedural legal science and new research horizons // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 111–119. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/111-119

УДК 347.44
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/120-123

К ВОПРОСУ О ЗАКЛЮЧЕНИИ ДОГОВОРА ОСАГО

И. Ю. Побережная, С. Г. Побережный, Е. И. Горбов
Белгородский университет кооперации, экономики и права

ON THE ISSUE OF CONCLUDING A CMLI CONTRACT

I. Yu. Poberezhnaya, S. G. Poberezhniy, E. I. Gorbov
Belgorod University of Cooperation, Economics and Law

Аннотация: рассматриваются проблемы заключения договора ОСАГО. Анализируются с правовой точки зрения следующие основания отказа: возрастной автомобиль (более 20 лет) и регистрация собственника автомобиля в другом регионе. Выявлены и рассмотрены возможные пути решения исследуемой проблемы.
Ключевые слова: ОСАГО, страхователь, страховщик.

Abstract: the article discusses the problems of concluding a CMLI contract. The following grounds for refusal are analyzed from a legal point of view: an age car (more than 20 years old) and registration of the owner of the car in another region. Possible ways of solving the problem under study are identified and considered.
Key words: CMLI, the insured person, insurer.

Аббревиатура ОСАГО вызывает в последнее время у автомобилистов чувство безысходности и негатива. Основания для этого можно объединить в две большие группы, которые содержат ответы на вопросы:

1) как заключить договор ОСАГО?

2) как получить страховое возмещение или восстановить автомобиль?

В данной статье мы попытаемся выяснить причины, скрывающиеся на стадии заключения договора.

Общеизвестно, что исследуемый договор является разновидностью обязательного страхования, следовательно, должен быть заключен с гражданами, которые могут быть допущены к вождению автомобильных средств. Однако, по данным Российского союза автостраховщиков (далее – РСА), сейчас в России насчитывается как минимум два-три миллиона автомобилей без полиса ОСАГО. Из этого количества можно вычеркнуть небольшое число незаконопослушных и забывчивых водителей, а оставшееся количество составляют граждане, которым отказывают в заключении договора.

© Побережная И. Ю., Побережный С. Г., Горбов Е. И., 2023

Автолюбители сталкиваются со следующими основаниями отказа: старый автомобиль (более 20 лет) или регистрация собственника в другом регионе. Однако законность таких отказов вызывает ряд вопросов.

Нормы страхового законодательства содержат четкие основания для отказа страхователю в предоставлении услуги, и указанные нами основания в этом перечне не фигурируют. Сразу следует оговориться, что речь идет не о всех страховых компаниях, которые работают на российском страховом рынке.

Итак, разберем первое неправомерное основание – возраст машины. Главной причиной для страховщика отказать в продаже полиса ОСАГО на старый автомобиль является убыточность таких обязательств для компании, в представлении которой такая машина может стать причиной ДТП. Данное мнение не всегда верно, поскольку владельцы по-разному ухаживают за автомобилем и отказывать всем в предоставлении страховых услуг является весьма неправильным. До июля 2021 г. автомобилисты перед заключением договора ОСАГО должны были проходить техосмотр. Получение карты техосмотра стало единственной официальной процедурой, подтверждающей исправность машин. Вместе с тем

теневой рынок быстро стал предлагать купить диагностическую карту, не предоставляя машину для осмотра. Естественно, что проще стало отдать незначительную сумму и не терять время на осмотр. Подобное положение дел не могло остаться без реакции соответствующих органов. В начале 2021 г. власти предполагали значительно ужесточить всю процедуру. Запланированная реформа вводила обязательную фотофиксацию до и после прохождения техосмотра на лицензированном пункте. Кроме того, все данные операторы должны были отправлять через систему ЕАИС ТО. В ГИБДД, а также в РСА тогда предупреждали, что «серые» и выданные без подробного осмотра карты будут аннулированы. Пункты техосмотра обязали обновить оборудование для работы по новым правилам и получения лицензии. Операторы в свою очередь начали говорить о повышении цен на услугу по причине дополнительных затрат. И в ФАС даже начали разрабатывать новые тарифы на техосмотр. Однако в июле 2021 г. МВД предложило Правительству РФ отменить обязательное прохождение техосмотра для легковых автомобилей и мотоциклов, поскольку в правилах дорожного движение указана норма о необходимости проверить авто на исправность перед выездом[1]. Почему же страховщики с учетом официальной правовой нормы не страхуют возрастные авто? Их же собственники проверяют… Да, данная обязанность есть, но сразу возникает вопрос о компетентности владельца автомобиля в данном вопросе, а соответственно, и в исправности автомобиля.

Полагаем, что при принятии подобного внутреннего решения страховая компания основывалась на собственных статистических данных, что тем не менее не дает право на этом основании отказывать страхователю в услуге. Локальные нормативные акты несомненно играют свою роль в регулировании деятельности страховой компании, но нельзя забывать, что страховая деятельность – это вид предпринимательской деятельности, реализуемой на территории Российской Федерации.

Так, страховая компания является субъектом предпринимательской деятельности, следовательно, должна действовать в рамках и на принципах гражданского и предпринимательского права. Если обратиться к нормам обязательственного права, а именно к общим положениям, нетрудно увидеть, что страховщик не соблюдает нормы о публичности договора, закрепленные в ст. 426 ГК РФ[2]. Данная норма прямо корреспондирует обязанность заключать договор с каждым, кто обратится к субъекту предпринимательской деятельности. При нарушении такой обязанности субъект, которому отказали, вправе обратиться в суд для защиты своих прав и понуждения к заключению договора. Кроме того, нормой ст. 15.34.1. КоАП РФ предусмотрена санкция за необоснованный отказ в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста до трехсот тысяч рублей[3].

Законодатель прямо и прозрачно закрепил схему реализации публичных договоров. Вместе с тем некоторые страховщики идут по пути отказа страховать «старый» автомобиль, при этом собственник не всегда получает обоснование в отказе именно в такой формулировке. Для страхователя приводится иная причина: не работает система и т. п. Таким образом, противоправное фактически деяние остается безнаказанным.

Обращаясь ко второму основанию, отметим, что невыгодность – основная причина отказа в заключении договора ОСАГО гражданам с регистрацией в другом регионе. Страховые компании в большинстве своем имеют представительства в различных городах по всей России. Отметим, что города для бизнеса делятся по признаку платежеспособности, следовательно, страховые продукты ранжируются по этому показателю.

Наиболее распространённые территориальные коэффициенты:

– 0,6 – самый маленький установленный на 2022 г. коэффициент прописки (все населённые пункты, кроме столицы Бурятии, Калмыкии, Тывы, Хакасии, Крыма (в том числе Симферополя), Курганской и Магаданской областей);

– 2 – самый большой коэффициент прописки, утверждённый для Москвы;

[1] Техосмотр 2023 : все, что нужно знать водителям. URL: https://www.autonews.ru/news/61cc1c359a7947ef29535033

[2] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : фед. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

[3] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

– 1,9 – коэффициент города Кемерово;

– 1,7 – коэффициент Московской области;

– 1,8 – коэффициент Санкт-Петербурга, Уфы, Краснодара, Новороссийска, Красноярска, Архангельска, Иванова и других городов[4].

Представленная информация позволяет прийти к выводу, что стоимость полиса ОСАГО будет иной в разных регионах. Учитывая дополнительные критерии расчета полиса, сумма получается достаточно внушительной. И конечно, компании нацелены заключить как можно больше договоров с максимальными коэффициентами, избегая возможности их понижения. Если гражданин обращается в московский офис страховой компании с регистрацией, например, в Бурятии, где установлен коэффициент 0,6, то страховщик вынужден именно по этому коэффициенту просчитать стоимость полиса, что совсем не входит в круг его интересов. Отказ по территориальному признаку есть не что иное, как нарушение одного из основных принципов беспрепятственного осуществления гражданских прав.

Страхователю приходится идти в другую страховую компанию (если таковая имеется в небольшом населенном пункте) либо ездить без страховки, что чревато негативными последствиями и напрямую нарушает закон. Обращение в суд с исковым заявлением о понуждении к заключению договора ОСАГО и ожидание вынесения решения занимают достаточно длительный срок, в течение которого истец будет вынужден ездить без страховки. Следовательно, страховщики своими действиями напрямую нарушают принципы страхования, что ведет к нарушению страхового законодательства и страхования прав страхователя.

Следует отметить, что страховая деятельность поднадзорна Банку России[5], который вправе дать некоторые разъяснения заинтересованным лицам относительно алгоритма поведения при том или ином нарушении страховщиком их прав. Основной акцент Банк России делает на необходимость предоставить доказательную базу на нарушения страховой компании. Отказ в заключении договора ОСАГО может быть зафиксирован не запрещенными законом способами, в том числе с помощью фото-, аудио- или видеоустройств, свидетелей, позволяющими сделать вывод о факте правонарушения (включая информацию о том, где, при каких обстоятельствах и с какой целью производилась запись; электронную дату фиксации нарушения). При наличии доказательств нарушения страхового законодательства следует направить жалобу на действия страховщика и имеющиеся доказательства в Банк России[6].

Итак, все возможные пути защиты интересов страхователей разработаны и внедрены, вместе с тем страховщики продолжают нарушать страховое законодательство, предпочитая уплатить штраф, чем выплатить страховое возмещение. Однако далеко не все страхователи, которым было отказано в предоставлении страховой услуги, использовали свои права по защите интересов. Подавляющее большинство замалчивают подобные факты, поскольку не имеют желания и времени идти в суд или обращаться в надзорный орган, а следовательно, такие нарушения будут продолжаться.

Библиографический список

Техосмотр 2023: все, что нужно знать водителям. URL: https://www.autonews.ru/news/ 61cc1c359a7947ef29535033

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Покупка полиса ОСАГО. URL: https://tonkostiosago.ru

Об организации страхового дела в Российской Федерации : закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 (ред. от 01.04.2022) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56.

Рекомендации Банка России гражданам по спорным вопросам взаимодействия со страховыми организациями : разъяснение Банка России. URL: http://www.cbr.ru

References

Inspection 2023: everything drivers need to know. URL: https://www.autonews.ru/news/61cc1c359a7947ef29535033

[4] Покупка полиса ОСАГО. URL: https://tonkostiosago.ru/

[5] Об организации страхового дела в Российской Федерации : закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 (ред. от 01.04.2022) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56.

[6] Рекомендации Банка России гражданам по спорным вопросам взаимодействия со страховыми организациями : разъяснение Банка России. URL: http://www.cbr.ru

The Civil Code of the Russian Federation (Part One) : feder. Law No. 51-FZ of November 30, 1994 (ed. of 25.02.2022) // Sobr. zakonodatelstva Ros. Federation. 1994. No. 32. St. 3301.

The Code of Administrative Offences of the Russian Federation : feder. Law No. 195-FZ of December 30, 2001 (ed. of 14.07.2022) // Sobr. zakonodatelstva Ros. Federation. 2002. No. 1 (Part 1). Article 1.

Purchase of a CTP policy. URL: https://tonko stiosago.ru

On the organization of insurance business in the Russian Federation : Law of the Russian Federation No. 4015-1 of November 27, 1992 (as amended on 01.04.2022) // Vedomosti of the SND and the Armed Forces of the Russian Federation. 1993. No. 2. St. 56.

Recommendations of the Bank of Russia to citizens on controversial issues of interaction with insurance organizations : explanation of the Bank of Russia. URL: http://www.cbr.ru

Белгородский университет кооперации, экономики и права

Побережная И. Ю., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса

E-mail: pobereznay@mail.ru

Побережный С. Г., старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса

E-mail: serge-poberezhny@yandex.ru

Горбов Е. И., магистр кафедры гражданского права и процесса

E-mail: Gorbov94@icloud.com

Поступила в редакцию: 10.11.2022

Для цитирования:

Побережная И. Ю., Побережный С. Г., Горбов Е. И. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 120–123. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/120-123

Belgorod University of Cooperation, Economics and Law

Poberezhnaya I. Yu., PhD of Legal Sciences, Associate Professor of the Cooperation, Economics and Law Department

E-mail: pobereznay@mail.ru

Poberezhniy S. G., Senior Lecturer of the Cooperation, Economics and Law Department

E-mail: serge-poberezhny@yandex.ru

Gorbov E. I., Master of the Cooperation, Economics and Law Department

E-mail: Gorbov94@icloud.com

Received: 10.11.2022

For citation:

Poberezhnaya I. Yu., Poberezhniy S. G., Gorbov E. I. On the issue of concluding a CMLI contract // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). С. 120–123. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/120-123

УДК 349.2
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/124-132

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЕЖЕГОДНЫХ ОПЛАЧИВАЕМЫХ ОТПУСКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

С. В. Передерин
Воронежский государственный университет

LEGAL REGULATION OF THE PROVISION OF ANNUAL PAID HOLIDAYS IN THE RUSSIAN FEDERATION: STATUS, TRENDS AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT

S. V. Perederin
Voronezh State University

Аннотация: исследуется правовой механизм предоставления и использования ежегодных оплачиваемых отпусков, установленных наемным работникам в Российской Федерации. Рассматривается трудовое законодательство, регламентирующее отпуска, выдвигаются предложения, направленные на его совершенствование. Исследуются недостатки и тенденции развития трудового законодательства об отпусках в сфере использования несамостоятельного труда.
Ключевые слова: правовое регулирование отпусков, уровни правового регулирования, ежегодные оплачиваемые отпуска, критерии и основания предоставления отпусков.

Abstract: the article examines the legal mechanism for the provision and use of annual paid holidays established for employees in the Russian Federation. The labor legislation regulating vacations is considered, proposals are put forward aimed at its improvement. The shortcomings and trends in the development of labor legislation on holidays in the sphere of the use of dependent labor are investigated.
Key words: legal regulation of holidays, levels of legal regulation, annual paid holidays, criteria and grounds for granting holidays.

Право на ежегодный оплачиваемый отпуск относится к числу основных конституционных прав граждан. Закрепляя это право, ст. 37 Конституции РФ вместе с тем предусматривает, что оно гарантируется всем физическим лицам, работающим на основе трудового договора. Это право следует рассматривать расширительно, поскольку оно распространяется и на лиц, работающих на основе служебного контракта или на основе иных юридических фактов (назначения, выборов, избрания и т. п.). Из данного правового положения следует, что наемный работник, заключивший трудовой договор, служебный контракт, избранный или назначенный на соответствующую должность, вправе требовать от работодателя (нанимателя) предоставления ему ежегодного оплачиваемого отпуска в соответствии с действующим трудовым законодательством, а работодатель (наниматель), заключивший трудовой договор или служебный контракт, обязан предоставить ему такой отпуск соответствующей продолжительности.

Право на ежегодный оплачиваемый отпуск имеют граждане Российской Федерации, иностранцы, лица без гражданства, выполняющие трудовые (служебные) обязанности на основе

© Передерин С. В., 2023

возникновения трудовых правоотношений. Оно не зависит от организационно-правовой формы организации или собственности, на которой она создана.

По действующему трудовому законодательству ежегодный оплачиваемый отпуск предоставляется различным категориям наемных работников: выполняющим трудовые обязанности на основе трудового договора, осуществляющим служебную деятельность на основе служебного контракта (государственным гражданским служащим, муниципальным служащим, сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, сотрудникам правоохранительных органов и т. п.); лицам, избранным, назначенным или утвержденным на оплачиваемую должность в соответствии с действующим законодательством (судьям, депутатам различных уровней и т. п.); членам производственных кооперативов и многим другим.

Значение ежегодного оплачиваемого отпуска заключается не только в восстановлении работоспособности работника, воспроизводстве рабочей силы, но и в том, чтобы создать необходимые условия для всестороннего развития личности и удовлетворения иных интересов, не запрещенных законом.

Продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска выступает одним из главных критериев, свидетельствующих об уровне жизни граждан, выполняющих работу в сфере использования несамостоятельного труда, а также свидетельствует об экономических возможностях государства, отрасли экономики, сферы оказания услуг, конкретного работодателя.

Наемным работникам, помимо ежегодного оплачиваемого отпуска, предоставляется значительное количество дополнительных оплачиваемых отпусков, например, за вредность и (или) опасность условий труда, особый характер работы, ненормированный рабочий день, работу в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним, пустынной, горной местности и т. п., непрерывный стаж работы или выслугу лет, многосменный режим работы и др. Основное назначение дополнительных оплачиваемых отпусков заключается в восстановлении и компенсации дополнительных физических, психологических, нервных и других затрат, обусловленных спецификой выполняемой трудовой функции и условиями труда, в которых она осуществляется.

Действующее трудовое законодательство предусматривает широкий круг ежегодных основных и дополнительных оплачиваемых отпусков в зависимости от категории работников, объективных факторов, имеющих место в сфере использования несамостоятельного труда. Их продолжительность, основания и правила предоставления определяются конкретными условиями труда (температурой воздуха, излучением, шумом, вибрацией и т. п.).

Приступая к рассмотрению вопроса о правовом регулировании ежегодных оплачиваемых отпусков, необходимо обратить внимание на следующие обстоятельства.

Правовым проблемам регулирования ежегодных оплачиваемых отпусков, связанных с определением их продолжительности, правилами предоставления и использования, значительное внимание уделялось учеными в области трудового права во второй половине прошлого века. Их исследованию были посвящены фундаментальные научные труды таких ученых, как Л. Я. Гинцбург, Р. З. Лившиц, О. С. Хохряков[1].

В настоящее время в науке трудового права отсутствуют серьезные научные работы, посвященные исследованию трудового законодательства, регламентирующего различные виды ежегодных оплачиваемых отпусков, предоставляемых лицам, работающим на основе трудового договора, служебного контракта или иных оснований возникновения трудовых (служебных) правоотношений (избрания, выборов, назначения и т. п.). В основном рассматриваются и анализируются правовые аспекты, связанные с понятийным аппаратом, основаниями возникновения права на отпуск, классификацией отпусков, правовым регулированием отдельных видов отпусков, разрешением спорных вопросов применения и толкования трудового законодательства об отпусках и т. п.

На государственном уровне и в науке трудового права отсутствует общетеоретическая концепция совершенствования трудового законодательства, регулирующего предоставление и использование ежегодных оплачиваемых отпусков, которая необходима для разработки нового трудового законодательства об отпусках, учи-

[1] *Гинцбург Л. Я.* Отпуска рабочих и служащих. М., 1961 ; *Лившиц Р. З.* Отпуска рабочих и служащих в СССР. М., 1962 ; *Хохрякова О. С.* Правовое регулирование отпусков : история, теория, перспективы совершенствования. М., 1993.

тывающего реалии и потребности общественных отношений, действующих в условиях рыночной экономики. Правовая основа трудового законодательства об отпусках была установлена действующим Трудовым кодексом Российской Федерации (далее – ТК РФ) и не менялась на протяжении всего времени с момента вступления его в законную силу.

Любая система законодательства может эффективно функционировать и регулировать соответствующий круг общественных отношений, если она отвечает требованиям и запросам, имеющим место в общественной жизни, в сфере экономики или услуг и т. п., а каждая норма права, закрепленная в конкретном нормативном правовом акте, обеспечена процедурным механизмом реализации. В противном случае законодательство является неэффективным и тормозит правовое регулирование общественных отношений.

В условиях обеспечения свободы действий работодателей в сфере использования несамостоятельного труда, свободы труда и предпринимательской деятельности, не запрещенной законом, необходима новая модель правового регулирования предоставления и использования ежегодных оплачиваемых отпусков, основанная на децентрализации и расширении договорного, локального и индивидуально-договорного регулирования.

Основная задача правового регулирования ежегодных оплачиваемых отпусков, предоставляемых наемным работникам, заключается в установлении каждому лицу, работающему на основе трудовых отношений, с учетом объективных (тяжесть, напряженность, опасность, характер труда и т. п.) и субъективных (возраст, стаж работы, состояние здоровья, выполнение трудовых обязанностей и т. п.) факторов оптимальной продолжительности ежегодных оплачиваемых отпусков (основного и дополнительных) путем закрепления в трудовом законодательстве общих и специальных юридических гарантий и обеспечении реализации работником его права на ежегодный оплачиваемый отпуск.

В связи с этим право наемного работника на ежегодные оплачиваемые отпуска следует рассматривать как предусмотренное Конституцией РФ и российским трудовым законодательством право каждого трудоспособного физического лица, работающего на основе трудового договора, служебного контракта или иного основания, способствующего возникновению трудовых или служебных отношений, на обязательное оплачиваемое его освобождение работодателем (нанимателем) от выполнения трудовых (служебных) обязанностей, предусмотренных трудовым договором, служебным контрактом, с сохранением за ним места работы или должности.

При определении продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска имеет место противоречие между интересами работника и работодателя. Для работника ежегодный оплачиваемый отпуск – это возможность удовлетворить свою потребность в отдыхе. Для работодателя предоставление ежегодного оплачиваемого отпуска заключается не только в восстановлении трудоспособности работника, но и стимулировании работника к решению задач, стоящих перед ним, закреплении кадров и обеспечении соразмерности и соответствия рабочего времени и времени отдыха.

Для правового механизма, регулирующего правила предоставления и использования ежегодных оплачиваемых отпусков, характерны следующие черты.

Прежде всего следует отметить, что система трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, с помощью которой осуществляется правовое регулирование ежегодных оплачиваемых отпусков, предоставляемых различным категориям наемных работников, по своему содержанию и структуре является сложной, запутанной, многоуровневой, предусматривающей предоставление различных видов оплачиваемых отпусков, как общих, так и специальных, применяемых к отдельным отраслям экономики и сферам оказания услуг.

Содержание системы трудового законодательства, регламентирующей предоставление и использование ежегодных оплачиваемых отпусков, составляют: ТК РФ, являющийся базовой основой данной системы; федеральные законы, определяющие продолжительность и правила использования ежегодных оплачиваемых отпусков сотрудников, работающих на основе служебного контракта; указы Президента РФ, регламентирующие порядок предоставления и использования ежегодных оплачиваемых отпусков гражданским государственным служащим; постановления Правительства РФ, регламентирующие, как правило, предоставление дополни-

тельных оплачиваемых отпусков; нормативные правовые акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти, которые устанавливают дополнительные оплачиваемые отпуска за непрерывный стаж работы, выслугу лет и правовые процедуры предоставления различных видов дополнительных оплачиваемых отпусков; нормативные правовые акты, разрабатываемые и принимаемые на различных уровнях социального партнерства (соглашения и коллективные договоры); локальные нормативные акты.

Правовое регулирование ежегодных оплачиваемых отпусков в настоящее время осуществляется с применением двух подсистем. Одна подсистема правового регулирования обеспечивает реализацию работающими и выполняющими свои трудовые обязанности на основе трудового договора работниками права на ежегодные оплачиваемые отпуска. К этой категории относятся физические лица, занятые, как правило, в производственных отраслях экономики и различных сферах оказания услуг. Правовое регулирование предоставляемых им ежегодных оплачиваемых отпусков осуществляется с применением норм права, закрепленных в ТК РФ и иных подзаконных нормативных правовых актах, содержащих нормы права, регулирующие правовые процедуры предоставления соответствующих отпусков.

Вторая подсистема правового регулирования включает нормативные правовые акты, регулирующие правила предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков и их использования лицами, осуществляющими свою служебную деятельность на основе служебного контракта или в результате выбора, избрания, назначения на конкретную должность. К этой группе наемных работников относятся сотрудники правоохранительных органов, Росгвардии, МЧС, прокуроры, судьи, сенаторы, депутаты Государственной Думы и многие другие.

Правовое регулирование предоставления различных видов ежегодных оплачиваемых отпусков указанным выше лицам осуществляется нормами трудового права, установленными в федеральных законах применительно к отдельным категориям наемных работников (гражданским государственным служащим, сотрудникам правоохранительных органов и т. п.), и подзаконными нормативными правовыми актами, разрабатываемыми и утверждаемыми федеральными органами исполнительной власти. Например, правила предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков сотрудникам федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы регулируются Федеральным законом от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе»[2], лицам, работающим в органах принудительного исполнения наказания, – Федеральным законом от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения наказания Российской Федерации»[3].

Приказом МВД России от 12 октября 2021 г. № 753 «О ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусках работников органов, организаций и подразделений системы МВД России» определен круг работников, имеющих право на дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет, его продолжительность, установлена правовая процедура исчисления выслуги лет для предоставления такого вида дополнительного отпуска[4].

Приказом Следственного комитета России от 15 августа 2016 г. № 79 утверждена Инструкция о порядке предоставления отпусков сотрудникам, федеральным гражданским служащим и работникам Следственного комитета России[5]. Правовые положения, закрепленные в ней, регламентируют правовые процедуры предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков лицам, работающим в органах Следственного комитета.

Необходимо отметить, что правовые положения, закрепленные в федеральных законах, регламентирующих труд отдельных категорий сотрудников и предоставление им ежегодных оплачиваемых отпусков, в основном дублируют правовые нормы, закрепленные в ТК РФ. Разделы федеральных законов, посвященные регулированию отпусков сотрудников, по своей структуре и содержанию являются однотипными, т.е. «близнецами». Трудно понять законодателя, переписывающего одни и те же нормы трудового права, регулирующие порядок предостав-

[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22. Ст. 3089.

[3] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 40. Ст. 5488.

[4] Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

[5] Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

ления и использования ежегодных оплачиваемых отпусков, применительно к различным категориям сотрудников. Представляется, что нормы трудового права, регламентирующие предоставление ежегодных оплачиваемых отпусков различным категориям служащих, сотрудников, необходимо закрепить в едином нормативном правовом акте, например федеральном законе об отпусках.

При регламентации различных видов ежегодных оплачиваемых отпусков до настоящего времени используются нормативные правовые акты, принятые различными органами государственной власти и управления бывшего СССР. В качестве примера можно привести постановление Совета народных комиссаров СССР от 2 февраля 1930 г. «Об очередных и дополнительных отпусках»[6], постановление Совмина СССР и ВЦСПС от 2 июля 1990 г. № 647 «Об увеличении продолжительности отпусков работников угольной, сланцевой, горнорудной промышленности и отдельных базовых отраслей народного хозяйства»[7].

Действующая система трудового законодательства, регламентирующая предоставление и использование различных видов ежегодных оплачиваемых отпусков, не содержит четких объективных критериев предоставления удлиненных и дополнительных ежегодных оплачиваемых отпусков наемным работникам. В нормативном правовом акте, предусматривающем предоставление работодателем того или иного вида ежегодного оплачиваемого отпуска, как правило, либо указывается конкретная категория работников, сотрудников, служащих (педагогические работники, сотрудники правоохранительных органов, МЧС, противопожарной службы, судьи и т. п.), либо в самом общем виде устанавливаются основания предоставления соответствующего вида отпуска. Однако из их содержания неясно, какие объективные критерии используются законодателем, органами государственной власти и управления для установления конкретной продолжительности удлиненного или дополнительного ежегодного оплачиваемого отпуска.

В качестве примера можно привести постановление Правительства РФ от 14 мая 2015 г. № 466 «О ежегодных основных оплачиваемых отпусках», которое предусматривает предоставление ежегодных основных оплачиваемых отпусков работникам, замещающим должности педагогических работников, а также руководителям образовательных организаций, заместителям руководителей образовательных организаций, руководителей структурных подразделений этих организаций и их заместителей продолжительностью до 56 календарных дней. То есть отпуск одинаковой продолжительности предоставляется работникам, непосредственно осуществляющим педагогическую деятельность, и работникам, осуществляющим руководство образовательной организацией.

Трудовое законодательство об отпусках предусматривает значительное количество ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков, кроме того, оно предоставляет право работодателям с учетом их производственных и финансовых возможностей самостоятельно устанавливать дополнительные оплачиваемые отпуска, если иное не предусмотрено законодательством.

Установление дополнительных оплачиваемых отпусков призвано компенсировать дополнительные затраты, производимые наемным работником в конкретных условиях труда с учетом характера выполняемой трудовой (служебной) функции. То есть введение дополнительных ежегодных оплачиваемых отпусков призвано в значительной степени учесть фактические условия труда на каждом рабочем (служебном) месте, специфику выполняемых работников трудовых (служебных) обязанностей и обеспечить социальную справедливость в сфере правового регулирования ежегодных оплачиваемых отпусков, предоставляемых наемным работникам.

Следует отметить, что законодательство, регламентирующее предоставление ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков, не в полной мере достигает основной цели – социальной справедливости. Нередко нормативные правовые акты предусматривают предоставление соответствующего дополнительного ежегодного оплачиваемого отпуска применительно к занимаемой сотрудником должности, например при предоставлении дополнительного отпуска за ненормированный рабочий день. Подобная уравниловка также наглядно проявляется при предоставлении таких отпусков за стаж работы или выслугу лет. Так, дополнительный ежегод-

[6] Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

[7] Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

ный оплачиваемый отпуск за стаж работы или выслугу лет предоставляется всем работникам, независимо от выполняемой трудовой функции, качества выполняемых трудовых (служебных) обязанностей и иных факторов, имеющих место при выполнении трудовой функции. В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет составляет от 1 календарного дня (при стаже гражданской службы от 1 года до 5 лет) до 10 календарных дней (при стаже гражданской службы 15 и более лет), какие-либо иные факторы не учитываются[8]. Продолжительность дополнительного отпуска, предоставляемого сотрудникам МВД, составляет от 5 до 15 календарных дней[9], независимо от выполняемых служебных обязанностей (оперативный работник, сотрудник отдела кадров или службы снабжения и т. п.). Аналогичные правила применяются к сотрудникам других правоохранительных органов. Это обстоятельство вряд ли можно признать обоснованным, поскольку при определении продолжительности ежегодного дополнительного отпуска не учитываются выполняемые служебные функции.

Для определения продолжительности ежегодных оплачиваемых отпусков, предоставляемых работникам (сотрудникам), действующее трудовое законодательство использует три календарных периода: календарные дни, рабочие дни и сутки.

По общему правилу, установленному ТК РФ, ежегодные оплачиваемые отпуска, предоставляемые лицам, работающим на основе трудового договора или служебного контракта, исчисляются в календарных днях: 28 календарных дней предоставляются большинству работников, 30 календарных дней – сотрудникам, работающим на основе служебного контракта, до 60 календарных дней – нотариусу.

Продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска в рабочих днях определяется, например, следующим категориям работников: сезонным, научным, работающим в научных учреждениях, финансируемых из федерального бюджета, судьям и др.

Отдельным категориям работников ежегодные оплачиваемые отпуска исчисляются в сутках. Такие правила применяются к сотрудникам аварийно-спасательных служб, Национальной гвардии РФ, военизированных горноспасательных подразделений, космонавтам и кандидатам в космонавты, в транспортном строительстве и т.д.

Наличие указанных правил исчисления ежегодных оплачиваемых отпусков обусловливает необходимость их перерасчета в календарные дни, приводит к многочисленным ошибкам при их исчислении и оплате, вызывает множество индивидуальных трудовых споров. Полагаем, что необходимо установить единое правило исчисления продолжительности ежегодных оплачиваемых отпусков, предоставляемых наемным работникам, независимо от сферы применения их труда.

Для правового регулирования предоставления наемным работникам ежегодных оплачиваемых отпусков и использования их характерны следующие тенденции.

Имеет место процесс включения норм трудового права, регламентирующих предоставление ежегодных оплачиваемых отпусков и правила их использования в другие отрасли права: конституционного, административного, права социального обеспечения, налогового и др. Осуществляется он в основном путем дублирования соответствующих норм, закрепленных в ТК РФ.

Правовое регулирование предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, ежегодных оплачиваемых отпусков, предоставляемых наемным работникам, осуществляется с использованием следующих уровней правового регулирования: федерального (межотраслевого и отраслевого); применяемого субъектами РФ; социально-партнерского; локального; индивидуально-договорного.

Сочетание различных видов правового регулирования позволяет сторонам трудовых (служебных) отношений осуществлять дифференциацию правил предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков применительно к конкретным условиям труда.

Усиливается тенденция децентрализации и расширения договорного, локального и индивидуально-договорного регулирования ежегодных оплачиваемых отпусков, определения периода предоставления ежегодного основного и допол-

[8] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

[9] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49. Ст. 7020.

нительного оплачиваемых отпусков и правил их использования.

Соглашения, принимаемые на различных уровнях социального партнерства, с учетом действующего трудового законодательства, специфики производства и оказания услуг устанавливают продолжительность дополнительных оплачиваемых и неоплачиваемых отпусков, правила их предоставления. Наиболее распространенными дополнительными отпусками являются: за непрерывный стаж работы в организации; выполнение работ при многосменном режиме; при наступлении инвалидности; в связи с выполнением семейных обязанностей.

Возрастают роль и значение в регулировании ежегодных оплачиваемых отпусков коллективных договоров, в содержании которых по соглашению между работниками и работодателями (нанимателями) устанавливаются различные виды дополнительных оплачиваемых отпусков, учитывающие финансовое положение работодателя (нанимателя). Как правило, в содержании коллективных договоров фиксируются правовые положения, закрепленные в различных видах соглашений.

Локальное правовое регулирование отпусков дает возможность сторонам трудовых (служебных) отношений учесть взаимные интересы, принимая во внимание финансовые возможности работодателей (нанимателей). Локальные нормативные акты, предусматривающие предоставление дополнительных отпусков, выступают в качестве актов прямого действия, поскольку их принятие не требует издания каких-либо иных актов. По сфере действия локальные акты об отпусках относятся к актам общего действия.

Все большее распространение в сфере правового регулирования ежегодных оплачиваемых отпусков, предоставляемых работникам, получает индивидуально-договорный уровень определения их продолжительности и порядка использования. Суть его заключается в том, что стороны трудового договора или служебного контракта в соответствии с действующим трудовым законодательством самостоятельно определяют конкретную продолжительность ежегодных оплачиваемых отпусков и правила их использования, соблюдая правило о недопустимости ухудшения положения работника по сравнению с действующим законодательством.

Согласно ч. 3 ст. 117 ТК РФ продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам, занятым на работах с вредными и(или) опасными условиями труда, устанавливается трудовым договором на основе отраслевого (межотраслевого) соглашения и коллективного договора с учетом результатов специальной оценки условий труда.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 27 августа 2016 г. № 858 «О Типовой форме трудового договора, заключаемого между работником и работодателем – субъектом малого предпринимательства, который относится к микропредприятиям, и работником и работодателем – некоммерческой организацией»[10] виды ежегодных оплачиваемых отпусков и порядок их использования определяются сторонами трудового договора в его содержании.

Анализ действующего трудового законодательства, регламентирующего предоставление ежегодных оплачиваемых отпусков наемным работникам, свидетельствует о том, что в целом оно соответствует международным нормам трудового права, закрепленным в конвенциях и рекомендациях Международной организации труда (МОТ) об оплачиваемых отпусках, предоставляемых трудящимся, но в то же время не в полной мере соответствует правовому регулированию общественных отношений, имеющих место в сфере производства и оказания различного вида услуг.

Полагаем, что назрела объективная необходимость в разработке и принятии единого нормативного правового акта, регулирующего порядок предоставления и использования ежегодных оплачиваемых отпусков наемным работникам, независимо от сферы применения несамостоятельного труда и оснований возникновения трудовых отношений (трудового договора, служебного контракта и иных оснований, предусмотренных трудовым законодательством). Следует поддержать неоднократно высказанное в научной литературе по трудовому праву предложение о принятии федерального закона «Об отпусках в Российской Федерации»[11].

Правовой механизм регулирования предоставления лицам, осуществляющим трудовые

[10] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 36. Ст. 5414.

[11] *Снигирева И. О.* Рабочее время и время отдыха. М., 2000. С. 87 ; *Хохрякова О. С.* Реформа законодательства об отпусках : теоретические проблемы // Советское государство и право. 1991. № 5. С. 57 ; *Шебанова А. И.* Правовое регулирование рабочего времени и времени отдыха в СССР. М., 1984. С. 124.

(служебные) функции, ежегодных оплачиваемых отпусков и их использования необходимо совершенствовать с учетом международного опыта правового регулирования отпусков к современной правоприменительной практике.

В содержании будущего федерального закона «Об отпусках в Российской Федерации» необходимо закрепить принципы правового регулирования ежегодных оплачиваемых отпусков, отвечающие современным условиям труда, объективным и субъективным факторам, имеющим место в сфере применения наемного труда, взяв за основу правовые нормы, установленные ТК РФ, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права. Иными словами, необходимо учесть накопленный опыт законодательной деятельности, традиции, имевшие место в правотворческой и правоприменительной практике.

Следует разработать гибкий процедурно-процессуальный правовой механизм, обеспечивающий реализацию прав наемных работников на использование ежегодных оплачиваемых отпусков, учитывающий объективные факторы, оказывающие неблагоприятное воздействие на организм работников (вредность, опасность, местность с неблагоприятными климатическими и экологическими условиями и т. п.), субъективные факторы (интенсивность труда, интеллектуальные затраты, качество выполняемой работы и т. п.) и устраняющий уравниловку в предоставлении отпусков.

Полагаем, что в механизме правового регулирования ежегодных оплачиваемых отпусков необходимо шире использовать диспозитивные нормы трудового права, уменьшая роль императивных. Диспозитивные нормы должны обеспечить самостоятельность сторон социального партнерства и работодателей в предоставлении ежегодных оплачиваемых отпусков, дать им возможность быстро и реально реагировать на установление дополнительных ежегодных оплачиваемых отпусков отдельным работникам, учитывая эффективность и полезность осуществляемых трудовых функций (результатов труда, отношения наемного работника к своим трудовым (служебным) обязанностям и т. п.).

Необходимо установить единый календарный период для исчисления продолжительности ежегодных оплачиваемых отпусков наемным работникам, независимо от выполняемой трудовой (служебной) функции, занимаемой должности, основания возникновения трудовых отношений.

Целесообразно установить правило о предоставлении ежегодных оплачиваемых отпусков именно за трудовую (служебную) деятельность, а не по иным основаниям, отменив правило о предоставлении ежегодных оплачиваемых отпусков в зависимости от ученой степени, правового статуса работодателя, с которым работник состоит в трудовых (служебных) отношениях, занимаемой должности и др.

Поскольку нормы трудового права, регулирующие предоставление ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков наемным работникам, занятым на работах с вредными и(или) опасными условиями труда, и за особый характер работы, до настоящего времени не содержат критерии их разграничения, целесообразно установить такие критерии и закрепить четкие правовые процедуры предоставления данных дополнительных отпусков. Следует закрепить правило о предоставлении ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков за особый характер работы федеральными органами государственной власти и управления, органами субъектов РФ и работодателями.

Значительное количество федеральных законов предусматривает предоставление ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков за стаж работы или выслугу лет. Однако длительность трудового стажа в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями (высокогорных районах, пустынных и безводных местностях) не учитывается. Необходимо предусмотреть предоставление дополнительных ежегодных оплачиваемых отпусков наемным работникам, работающим в указанных выше местностях.

Наличие множества ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков, предоставляемых наемным работникам в соответствии с действующим трудовым законодательством, в определенной степени способствует социальному неравенству, вызывает множество индивидуальных трудовых споров, поэтому необходимо на федеральном уровне установить основные базовые ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска, принципы и основания их предоставления исходя из конкретных условий труда,

существующих в соответствующих отраслях экономики.

Трудно согласиться с позицией ученых в области трудового права, которые предлагают отказаться от централизованного правового регулирования ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков, поскольку отказ от такого вида правового регулирования приведет к негативным последствиям, выражающимся в произвольных действиях работодателя, возникновению конфликтов интересов.

В федеральном законе «Об отпусках в Российской Федерации» необходимо закрепить правовой механизм соотношения централизованного, социально-партнерского, локального и индивидуально-договорного правового регулирования различных видов ежегодных оплачиваемых отпусков, предоставляемых наемным работникам.

Подводя итог, можно отметить следующее. Правовое регулирование предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков в Российской Федерации в целом отвечает потребностям настоящего времени. Однако ему присущ ряд существенных пробелов и недостатков. Объективные процессы, происходящие в сфере использования наемного труда, обусловливают необходимость радикального обновления действующего трудового законодательства, регламентирующего предоставление наемным работникам ежегодных оплачиваемых отпусков и использование их.

Библиографический список

Гинцбург Л. Я. Отпуска рабочих и служащих. М., 1961.

Лившиц Р. З. Отпуска рабочих и служащих в СССР. М., 1962.

Снигирева И. О. Рабочее время и время отдыха. М., 2000. С. 87.

Хохрякова О. С. Правовое регулирование отпусков : история, теория, перспективы совершенствования. М., 1993.

Хохрякова О. С. Реформа законодательства об отпусках : теоретические проблемы // Советское государство и право. 1991. № 5. С. 57.

Шебанова А. И. Правовое регулирование рабочего времени и времени отдыха в СССР. М., 1984. С. 124.

References

Gintsburg L. Ya. Leave of workers and employees. Moscow, 1961.

Livshits R. Z. Holidays of workers and employees in the USSR. M., 1962.

Snigireva I. O. Working hours and rest time. Moscow, 2000. P. 87.

Khokhryakova O. S. Legal regulation of holidays: history, theory, prospects for improvement. Moscow, 1993.

Khokhryakova O. S. Reform of legislation on holidays: theoretical problems // Soviet state and law. 1991. No. 5. P. 57.

Shebanova A. I. Legal regulation of working time and rest time in the USSR. Moscow, 1984. P. 124.

Воронежский государственный университет
Передерин С. В., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права
E-mail: perederin@law.vsu.ru

Поступила в редакцию: 09.02.2023

Для цитирования:
Передерин С. В. Правовое регулирование предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков в РФ: состояние, тенденции и перспективы совершенствования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 124–132. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/124-132

Voronezh State University
Perederin S. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Labor Law Department
E-mail: perederin@law.vsu.ru

Received: 09.02.2023

For citation:
Perederin S. V. Legal regulation of the provision of annual paid holidays in the Russian Federation: status, trends and prospects for improvement // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 124–132. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/124-132

УДК 340.13
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/133-148

ОПТИМАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА

Ю. Г. Арзамасов
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

ARTIFICIAL INTELLIGENCE: CONCEPT, MANAGEMENT DECISION-MAKING CAPABILITIES, REGULATORY MODELS

Yu. G. Arzamasov
National Research University "Higher School of Economics"

Аннотация: отмечается, что существуют три основных варианта правовой регуляции искусственного интеллекта: 1) модели «мягкого» правового регулирования, представляющие набор норм, носящих рекомендательный характер; 2) модели «жесткого» регулирования в сфере искусственного интеллекта, их содержание составляют нормы права, закрепленные исключительно в законах и других нормативных правовых актах; 3) «смешанные» модели, характеризующиеся тем, что в них используются как рекомендательные нормы общественных организаций, так обязывающие и запрещающие нормы права, исходящие от государства.
Говорится, что Россия пошла по первому пути, приняв Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта. Определены основные причины принятия данного кодекса, обозначены плюсы и минусы выбранной в России модели правового регулирования в сфере искусственного интеллекта, указаны возможные риски такой регуляции. Сделан вывод, что оптимальной модели, применяемой в государствах с различными правовыми системами, без учета их особенностей создать невозможно. Однако одна и та же модель в одной правовой системе может работать продуктивно, а в другой – станет давать серьезные сбои либо действовать идеально только до определенного момента, после чего ее необходимо будет модернизировать либо менять полностью.
Ключевые слова: искусственный интеллект, модель правового регулирования, кодекс этики, регуляция, риски, оптимальная модель, мягкое право, твердое право.

Abstract: the article notes that there are three main options for the legal regulation of artificial intelligence. Firstly, these are models of "soft" legal regulation, which are a set of norms that are advisory in nature. The second group of models of regulation in the field of artificial intelligence is called "rigid", since its content consists of legal norms fixed exclusively in laws and other regulatory legal acts. The third group of the model of legal regulation in the field of AI is called "mixed", it is characterized by the fact that it uses both recommendatory norms of public organizations and binding and prohibiting norms of law emanating from the state. The paper says that Russia has followed the first path by adopting a Code of Ethics in the field of artificial Intelligence. The main reasons for the adoption of this Code are identified, the "pros" and "cons" of the model of legal regulation in the field of artificial intelligence chosen in Russia are identified. The possible risks of such regulation are indicated.
It is concluded that it is impossible to create an optimal model used in states with different legal systems without taking into account their peculiarities. However, the same model in one legal system can work productively, and in another system, it will cause serious failures, or act perfectly, only up to a certain point, after which it will need to be modernized, or completely changed.
Key words: artificial intelligence, model of legal regulation, code of ethics, regulation, risks, optimal model, soft law, hard law.

© Арзамасов Ю. Г., 2023

Данное исследование является продолжением статьи «Комплексный подход к определению искусственного интеллекта», в которой отмечалось, что первоочередной задачей в нахождении места права в системе конвергентных технологий «является определение модели правового регулирования в сфере ИИ и ее разработка, поскольку в механизме правового регулирования начальным этапом, определенным средством-действием этого воздействия на отношения в социуме, является нормотворческая деятельность»[1].

Как свидетельствует новая история, юристы всегда были на переднем крае при проведении социальных, экономических и, конечно, важных правовых реформ (Ф. Н. Плевако, М. М. Сперанский, П. А. Столыпин, С. Ю. Витте и др.).

В настоящее время общественные процессы, связанные с цифровизацией, разработкой и внедрением новых систем искусственного интеллекта (далее – ИИ), могут претендовать на то, что их вполне можно назвать реформированием. В данном случае мы солидарны с мнением ученых А. Ю. Сунгурова и Д. К. Тинякова, которые отмечают, что «реформы являются результатом совместных действий людей, представляющих как структуры исполнительной и (или) представительной власти, так и лидеров "групп защиты общественных интересов"»[2].

Несмотря на серьезное отличие функций, осуществляемых представителями различных юридических профессий, юристы в условиях цифровизации не должны быть аутсайдерами в исследовании конвергентных технологий, и речь здесь идет не просто о подходах к правовой регуляции, а в большей степени о нахождении путем правового мониторинга[3] и юридического прогнозирования возможных рисков и наиболее оптимальных правовых моделей регулирования отношений в сфере разработки и управления ИИ.

Модели правового регулирования в сфере разработки и применения искусственного интеллекта

В данной работе мы попытаемся ответить на три важных вопроса: какие существуют модели правового регулирования ИИ? какая из действующих моделей является оптимальной? возможно ли вообще создать такую модель применительно к ИИ?

Несмотря на существующие модели правового регулирования в науке и практике, можно выделить три основных варианта правовой регуляции указанных отношений в социуме.

Первый вариант – **применение моделей «мягкого» правового регулирования** («soft» law – англ.), представляющих определенный набор юридических норм и стандартов, носящих необязательный характер либо обладающих меньшей юридической силой, чем обязательные нормы позитивного права, но имеющих определенный практический эффект.

Интересной позиции относительно «мягкого» права придерживался в свое время Дж. Шварценбергер, рассматривая его в совокупности с нормами международной морали[4].

Особый вклад в развитие теории «мягкого» права был сделан американским исследователем Дж. Голдом, который, разрабатывая свою доктрину, основывался прежде всего на том, что нормы «мягкого» права бывают двух видов: 1) неопределенные нормы договоров; 2) необязательные по своей природе нормы резолюций международных органов и организаций[5].

Приведенные выше подходы наводят нас на мысль, что «мягкое» право – специальный термин, применяемый западными учеными исключительно в международном праве. Это не-

---

[1] *Арзамасов Ю. Г.* Комплексный подход к определению искусственного интеллекта // Вестник Воронежского гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 3 (50). С. 250.

[2] *Сунгуров А. Ю., Тиняков Д. К.* Административная реформа и ее проекты в современной России : были ли коалиции поддержки? // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 39–51.

[3] О правовом мониторинге см.: *Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е.* Мониторинг в правотворчестве : теория и методология. М., 2009 ; *Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е.* Концепция мониторинга нормативных правовых актов. М., 2011 ; *Баранов В. М., Мушинский М. А.* Мониторинг дефектности нормативных правовых актов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1. С. 79–88 ; *Бачило И. Л.* Правовой мониторинг – информационный ресурс для оздоровления законотворчества // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 5. С. 185–204 ; Правовой мониторинг : научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. М., 2009 ; *Тихомиров Ю. А.* Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3 ; *Черногор Н. Н., Залоило М. В.* Правовой мониторинг : инструментальная ценность и векторы развития // Вестник Московского гос. обл. ун-та. 2018. № 3. С. 8–21.

[4] См.: *Schwarzenberger G.* Power Politics // A Study of World Society. L., 1964. P. 154.

[5] См.: *Gold J.* Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangements // American Journal of International Law. 1983. Vol. 77, no. 3. P. 443–489.

удивительно, поскольку впервые о «мягком» праве стали писать западные ученые с точки зрения международного публичного права. На данный факт неоднократно указывали отечественные исследователи обозначенной проблематики. Например, профессор Т. Н. Нешатаева справедливо заметила, что в западной правовой литературе «сформировалась концепция о делении международного публичного права на "мягкое" право ("soft" law) – рекомендательные нормы и "твердое" право ("hard" law) – обязательные нормы»[6].

Однако не все исследователи разделяли эту точку зрения. Еще в 1982 г. профессор из Франции Проспер Вейль выступил с довольно резкой критикой «мягкого» права, называя его источником «беспорядка» в международном праве, способствующим размытию границ между «нормами-рекомендациями» (aspirational norms) и общепризнанными нормами (established norms)[7]. При этом оппоненты теории «мягкого» права в своих умозаключениях опирались главным образом на бинарную концепцию (binary approach), которая отграничивала юридические средства регуляции от таких социальных регуляторов, как обычаи, религиозные тексты, акты корпораций и т. д. Фактически данная концепция отрицала «промежуточные» формы правовой регуляции и так называемые «смешанные» акты.

Название «промежуточные», «квазиправовые» явления применительно к актам «мягкого» права, которые существуют на границе между «жестким» формализмом деления всех явлений на правовые и неправовые, в своих работах использует З. Георгиева[8].

Следует заметить, что теоретики права уже неоднократно выделяли в современном позитивизме такое его направление, как «мягкий позитивизм». В настоящее время данную точку зрения разделяет старший научный сотрудник ИГиП РАН Н. В. Варламова[9].

Анализируя различные в теории права точки зрения на предмет юридического позитивизма, профессор П. П. Баранов пришел к выводу, что часть ученых старается синтезировать положения юридического позитивизма с естественно-правовой концепцией, выстраивая так называемую концепцию "мягкого позитивизма", который допускает моральную оценку позитивного права ...»[10]. Более того, данные идеи были закреплены в нормах Конституции Российской Федерации, где в ч. 2 ст. 17 говорится, что «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения», и сегодня их разделяют многие ученые-юристы.

Сказанное всецело опровергает мысль о том, что «мягкое» право – это феномен исключительно международного права.

Для полного снятия определенной «завесы» с понятия «мягкое право» необходимо уточнить, что сама доктрина «soft» law является весьма «гибкой», поскольку включает в себя не только декларативные, отсылочные, а также рекомендательные нормы, зафиксированные в международных договорах, но и нормы кодексов, стандартов различных органов и организаций, которые закрепляют в основном рекомендательные либо управомочивающие нормы различных отраслей права, предписания, которые теоретики права традиционно называют диспозитивными нормами, т. е. предписания, не обладающие обязательной силой закона.

По нашему мнению, появление концепции «soft» law имеет определенные положительные моменты, поскольку генезис новых общественных отношений приводит к тому, что различные группы отношений в социуме, нуждающиеся в правовом воздействии, в их цивилизованном упорядочивании, в связи с большой регулятивной нагрузкой на публичные органы власти в государстве, а также в связи с развитием международных общественных организаций и разнообразных институтов гражданского общества предполагают их участие в правовой регуляции при делегации им нормотворческих полномочий от государственных структур.

Таким образом, в регуляции общественных отношений мы видим две полярные тенденции. Первая – это юридизация, т. е. активное принятие и применение в процессе регуляции важных

[6] *Нешатаева Т. Н.* Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М., 1998. С. 108.

[7] См.: *Weil P.* Vers une normativité relative en droit international? // RGDIP. 1982. № 86. P. 5–47.

[8] См.: *Georgieva Z.* Soft Law in EU Competition Law and its Judicial Reception in Member States: A Theoretical Perspective. German Law Journal. 2015. No 16(2), P. 223–260.

[9] *Варламова Н. В.* Юридический позитивизм и права человека // Общественные науки и современность. 2008. № 1. С. 156–166.

[10] *Баранов П. П.* Легистский позитивизм в современной России // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 1. С. 10.

отношений в социуме таких источников (форм) права, как законы и конкретизирующие их нормативные положения подзаконных актов. Другая тенденция – саморегуляция общественных отношений корпорациями, общественными организациями и другими субъектами. Такой противоположный юридизации процесс можно назвать антиюридизацией.

В чем же заключается положительное значение данного процесса? Антиюридизация прежде всего проявляется в «мягких» моделях правового регулирования, она не только «разгружает» государство от реализации нормотворческих функций, но и содействует детерминации институтов гражданского общества и их регулятивного потенциала. В этом отношении следует согласиться с мнением авторов монографии «Гражданское общество: этика публичных арен», которые определили следующую правовую закономерность: «По мере становления и развития гражданского общества простой социум заменяется сложным, происходит качественное изменение границ выбора и поля возможностей выбора»[11].

Примером реализации данной модели на практике является Сингапур, который реально достиг серьезных успехов в разработке и применении систем ИИ. Э. В. Горян, исследуя проблемы правового регулирования в сфере ИИ в Сингапуре, пришла к довольно интересным обобщающим выводам. Она пишет: «Правовое регулирование использования искусственного интеллекта в Сингапуре носит спорадический характер: существующие отраслевые нормативно-правовые акты применяются к разным аспектам использования технологий. Многочисленные проекты и инициативы государства направлены на саморегулируемость процессов путем широкого вовлечения всех заинтересованных субъектов (частного и публичного секторов»[12].

Результаты данного исследования позволяют сделать вывод о том, что в национальной системе Сингапура органы государственной власти, выбрав «мягкую» модель, добились значительных успехов. Неоспоримо и первенство Сингапура в разработке, уже можно сказать, всемирно признанной Рамочной модели управления ИИ (англ. Model AI Governance Framework), которая с 2019 г. стала важным базовым документом Центра четвертой индустриальной революции ВЭФ (англ. Centre for the Fourth Industrial Revolution), так как активно применяется при разработке Руководства по внедрению и самооценке для организаций[13].

Успехи в разработках и регуляции ИИ подтверждает и рейтинг электронных правительств известного частного японского Университета WASEDA, согласно которому Сингапур занимает почетное второе место, за ним в рейтинге идут Великобритания и США. Россия в этом рейтинге занимает 26-е место[14].

Пятого июля 2021 г. в Москве прошла научно-практическая конференция «Участие общественных институтов в нормотворческой деятельности, связанной с внесением изменений в Конституцию Российской Федерации: итоги и перспективы». Уполномоченный по правам человека в Свердловской области Т. Мерзлякова в своем выступлении предложила «вместо излишнего государственного регулирования институтов гражданского общества доверить самому гражданскому обществу разобраться внутри собственных проблем, дать возможность сделать свое сообщество профессиональнее, авторитетнее»[15].

Сразу возникает важный вопрос: как быть в этой связи с правовым регулированием ИИ? Можно ли полностью доверить его корпорациям, субъектам, участвующим в разработке и применении ИИ?

Обращение к изучению западного опыта в сфере ИИ показало, что его не так много, поэтому говорить о перспективах правового регулирования нужно, на наш взгляд, сдержанно, без

[11] *Бакштановский В. И., Согомонов Ю. В.* Гражданское общество : этика публичных арен : монография. Тюмень, 2004. С. 11.

[12] *Горян Э. В.* Перспективы использования искусственного интеллекта в финансово-банковском секторе : опыт Сингапура // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского гос. ун-та экономики и сервиса. 2020. Т. 12, № 3. С. 96.

[13] См.: Companion to the Model AI Governance Framework – Implementation and SelfAssessment Guide for Organizations // Personal Data Protection Commission Singapore. URL: http://go.gov.sg/ISAGO (дата обращения: 19.03.2023).

[14] ВАСЕДА университет. Институт цифрового правительства. URL: https://idgwaseda.jp/pdf/2021_Digital_Government_Ranking_Report_part_I.pdf?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=op,sc (дата обращения: 21.12.2021).

[15] URL: https://ombudsman.midural.ru/news/show/id/5510/news_category/61 (дата обращения: 02.04.2023).

лишних деклараций и эмоций, поскольку регуляция в сфере этики при работе с ИИ началась на Западе только несколько лет назад и нет еще достаточного научного анализа и правоприменительной практики по данному вопросу.

Между тем на 31-м пленарном заседании Европейская комиссия по эффективности правосудия Совета Европы 3–4 декабря 2018 г. приняла Европейскую этическую хартию об использовании искусственного интеллекта в судебных системах и окружающих их реалиях[16], чем фактически институционализировала установление «мягкой» модели правового регулирования в сфере ИИ.

Второй вариант регуляции представляет собой группу моделей правового регулирования в сфере ИИ, которую называют **«жесткой»**, либо «**твердой**». Также ее вполне можно назвать «классической», поскольку содержание данной модели составляют в основном обязывающие и запрещающие нормы, если пользоваться классификацией норм права по характеру, а также по способам правового регулирования. Главными формами такого регулирования являются международные договоры, технические стандарты и нормативные правовые акты, в основном в виде (форме) законов. Специалистам известно, что в данном варианте регуляции превалируют императивные методы правового регулирования, характеризующиеся использованием обязательных властных норм права, поддерживаемых в случае их нарушения принудительной силой государства. Кроме того, применяются такие способы правового регулирования, как запреты (уголовные, административные, дисциплинарные и др.). Характерное свойство (признак) правовых норм, созданных императивным методом, – они написаны так, что от их исполнения субъектам правовых отношений невозможно отказаться, не нарушая конкретные правовые предписания.

Ряд ученых считает, что классической страной, где действует «твердая» модель правового регулирования является КНР. В июле 2017 г. в Китае был утвержден План развития искусственного интеллекта нового поколения, который предусматривал серьезные трансформации в различных сферах хозяйствования и безопасности страны[17]. В частности, в нем отмечалось, что к 2025 г. в КНР должна завершиться разработка законов и нормативных актов по ИИ и внедрение этических норм, а также методов оценки и контроля безопасности ИИ, а к 2030 г. Китай должен стать главным мировым центром инноваций в области искусственного интеллекта.

Реализация данного плана не заставила себя долго ждать, поскольку в 2021 г. был принят кодекс «Спецификации этики искусственного интеллекта нового поколения». В 2022 г. в г. Шеньчжэнь «принят первый в Китае законодательный акт муниципального уровня, направленный на ускорение разработок технологий искусственного интеллекта (ИИ), – сообщает South China Morning Post»[18]. Однако данный факт уже ставит под сомнение применение в Китае «жесткой» модели правового регулирования в сфере ИИ, поскольку наблюдается определенный переход к «смешанной» модели.

Большинство реформ, проводимых в Китае в сфере разработки и применения ИИ и его правовой регуляции, связано с реализацией в США так называемой «третьей стратегии компенсации», направленной на завоевание военно-технического превосходства над КНР[19]. В связи с этим руководство Китая жестко контролирует разработку и применение в оборонной промышленности страны современных технологий ИИ, что лишний раз подтверждает идею о применении в стране «твердой» модели правового регулирования. Этому способствует и установленный в Поднебесной авторитарный политический режим.

Третья модель правового регулирования в сфере ИИ, как уже было замечено, носит название «смешанной». В ней используются как рекомендательные нормы общественных организаций, так обязывающие и, конечно, запрещающие нормы права, которые исходят от государственных органов.

---

[16] URL: https://rm.coe.int/ru-ethical-charter-en-version-17-12-2018-mdl-06092019-2-/16809860f4 (дата обращения: 02.04.2023).

[17] 新一代人工智能发展计划 // 国发. 2017. 35号 (План развития искусственного интеллекта нового поколения // Государственный комитет по развитию и реформам. 2017. № 35). (На кит. яз.).

[18] URL: https://d-russia.ru/v-kitae- vpervye-regulirovanie-razrabotki-ii-sistem-podderzhano-regionalnym-akonodatelstvom.html (дата обращения: 02.04.2023).

[19] См.: *Кашин В. Б.* Китайские реформы систем управления военными инновациями : ответ на американскую «третью стратегию компенсации»? // Вестник Московского ун-та. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2017. № 4. С. 42–66.

Примером может служить южнокорейская модель, которая, как подчеркивает в коллективной монографии профессор С. Ю. Кашкин, «…стремится совмещать как мягкое право в виде этических рекомендаций, так и обязательные для исполнения законы»[20].

Говоря о западных моделях, следует отметить, что ярким примером реализации «смешанной» модели является Европейский союз, в котором первоначально была взята на вооружение «мягкая» модель правового регулирования ИИ, но уже в мае 2018 г., как отмечает С. Ю. Кашкин, «…Союз переключился на обновленные законодательные единые правила обработки персональных данных, которые установлены Общим регламентом по защите данных». Ученый сделал вывод о том, что «европейская интеграционная модель правового регулирования использования технологий ИИ и робототехники меняется в своем развитии от необязательных рекомендаций к гармонизирующим директивам, а от них – к унифицирующим эту сферу общественных отношений обязательным регламентам, соответствующим понятию закона, используемого во внутреннем праве государств»[21].

Как утверждает ученый из Республики Казахстан Ж. У. Тлембаева: «Новый подход ЕС к нормативному регулированию искусственного интеллекта, в отличие от американского, где “все решает бизнес”, и китайского, где “все решает государство”, иногда в ущерб интересам потребителей базируется на смешанном использовании юридических норм, саморегуляции и контроля со стороны гражданского общества»[22].

Благодаря положительному опыту ЕС может показаться, что «смешанная» модель правового регулирования ИИ является наиболее оптимальной с точки зрения взаимодействия, определенного «согласования воль» различных государственных органов и институтов гражданского общества в лице бизнес-структур. Однако сегодня мы с абсолютной уверенностью не можем сказать, что такая модель правового регулирования является вполне приемлемой для правовой регуляции ИИ.

Рассмотрев существующие модели правового регулирования в сфере ИИ, необходимо дать ответ на важный вопрос: какая из перечисленных моделей является наиболее оптимальной? Данная проблема актуализируется не только в связи с поиском правовых инструментов при упорядочении деятельности, связанной с разработкой и применением различных систем ИИ, но и с необходимостью построения современной, стройной, научно и методологически обоснованной концепции государственной правотворческой политики в данной сфере.

Дать четкий и однозначный ответ на поставленный вопрос будет непросто. Это обусловлено главным образом тем, что у России, как и у западных развитых стран, еще не накоплен и достаточно не проанализирован опыт в данной сфере регуляции. В связи с этим значительное количество ученых-юристов поддерживают идею об использовании «твердой» модели правового регулирования ИИ. Например, профессор Н. Ф. Попова предлагает «принять отдельный федеральный закон об использовании роботов в РФ и для его реализации пакет подзаконных актов», а также «установить правовой статус субъектов, принимающих участие в отношениях, связанных с применением роботов, объектов робототехники, AI-технологий»[23].

Может показаться, что такой подход является вполне приемлемым, оптимальным с точки зрения реализации теории законности, разделяемой большинством теоретиков права. Однако несостоятельность данного предложения на сегодняшний момент заключается прежде всего в том, что государство совместно с AI-компаниями, крупными корпорациями, ведущими вузами и банковским сектором уже выбрало «мягкую» модель правового регулирования ИИ, приняв Кодекс этики в сфере искусственного интеллек-

[20] Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии : монография / под общ. ред. В. В. Блажеев, М. А. Егоровой. М., 2022. С. 209.

[21] См.: *Кашкин С. Ю.* Правовое регулирование применения технологий искусственного интеллекта и робототехники как формирующаяся новая комплексная отрасль права в наиболее репрезентативных государствах и международных интеграционных объединениях : постановка проблемы // Вестник Российского нового университета. Серия : Человек и общество. 2019. № 3. С. 134–144.

[22] *Тлембаева Ж. У.* О некоторых вопросах правового регулирования использования технологии искусственного интеллекта в условиях цифровой трансформации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 339.

[23] *Попова Н. Ф.* Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. / под ред. Р. Л. Хачатурова, А. П. Шергина. М., 2022. Т. VIII: Административное право в системе современного российского права С. 369.

та. Однако, это не говорит о том, что Россия в плане правовой регуляции в сфере ИИ не может перейти в дальнейшем, учитывая возникшие проблемы и риски, к другим моделям правового регулирования.

Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта: необходимость принятия, положительные и отрицательные моменты

В научной литературе неоднократно звучали призывы к правовой регуляции в сфере ИИ. В совместной статье И. В. Понкин и А. И. Редькина справедливо указали, что «на федеральном уровне обозначенная проблема до сих пор не урегулирована. Общемировой сегодня является проблема практически полного отсутствия нормативного правового регулирования и нормативного технического регулирования основ, условий и особенностей разработки, запуска в работу, функционирования и деятельности, интеграции в другие системы и контроля применения технологий искусственного интеллекта. Лишь отдельные государства понемногу начинают заполнять нормативным материалом отдельные каверны этого, в целом пробельного, поля, но рассматриваемая проблема не связана рамками национального государства»[24].

Несмотря на определенный выбор в правовом регулировании ИИ, Россия предпочла путь «мягкой» модели регуляции отношений в сфере ИИ.

При этом выбор не только государства, но и IT-корпораций в пользу принятия «мягкой» модели основывался также и на неоднократных призывах российских ученых, предлагающих использовать этические кодексы. Например, С. И. Конев и Б. А. Цокова, рассмотрев в своей статье этические проблемы ИИ, пришли к выводу о необходимости отражения данных проблем в праве. Они предложили разработать принципы ИИ, «политику использования ИИ или этические кодексы». При этом авторы прозорливо заметили, что «приниматься они могут как государством, так и корпорациями – разработчиками ИИ»[25].

На практике так и получилось. 26 октября 2021 г. на международном форуме «Этика искусственного интеллекта: начало доверия» заинтересованные стороны подписали Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта. Данный документ был принят в рамках федерального проекта «Искусственный интеллект». Фактически он стал частью Стратегии развития информационного общества на 2017–2030 гг.[26]

Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта состоит из 33 пунктов, закрепляющих базовые принципы жизни в новой реальности, в которой человек окружен цифровыми технологиями, платформами, роботами. Чем была обусловлена необходимость принятия данного акта?

1. Наличием пробела в российском законодательстве в сфере создания, внедрения и использования технологий ИИ. Известно, что проект Федерального закона «Об искусственном интеллекте» так и не был принят. Однако 24 апреля 2020 г. был принят Федеральный закон «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”». Данный закон установил экспериментальный правовой режим (далее – ЭПР) сроком на пять лет и определил цель, задачи и основные принципы его установления. Данным законом правительство Москвы было наделено полномочиями по определению условий и порядка разработки и реализации технологий ИИ, а также порядка использования результатов его применения.

2. Необходимостью проводить оценку возможных рисков применения ИИ, куда следует включать в первую очередь социальные последствия для человека, а во вторую – негативные последствия для государства и общества, его целей и ценностей. В связи с этим возникает проблема нахождение способов управления рисками в данной сфере, поскольку грамотное управление рисками – это залог принятия верных управленческих решений, при которых неблагоприятные факторы и их возможные последствия будут минимизированы. Таким образом,

[24] *Понкин И. В., Редькина А. И.* Искусственный интеллект с точки зрения права // Вестник Российского ун-та дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22, № 1. С. 93.

[25] *Конев С. И., Цокова Б. А.* Этико-правовые проблемы регулирования искусственного интеллекта и робототехники в отечественном и зарубежном праве // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. № 4. С. 71.

[26] Собр. законодательства Рос. Федерации. 15 мая 2017 г. № 20. Ст. 2901.

актуализируется серьезная управленческая проблема разработки методики оценки рисков систем ИИ на имеющейся научной основе.

3. Необходимостью консолидирования в профессиональное сообщество лиц, связанных с разработкой, внедрением и деятельностью систем искусственного интеллекта (далее – СИИ). Такое сообщество позволит субъектам обмениваться имеющимися у них знаниями, положительным опытом, навыками работы в сфере ИИ, разрешения конфликтов с клиентами, потребителями и преодоления иных возникающих проблем. Когда корпорация либо другой субъект входит в профессиональное сообщество, то ему, как правило, предоставляются новые возможности для экономического роста, антикоррупционного комплаенса[27], открывается широкий спектр обмена документами, экспертными и правовыми знаниями. Эти знания помогают решать не только различные технические задачи в области разработки, совершенствования и применения ИИ, но и предотвращать программируемые и непредусмотренные аналитиками компании риски и правовые конфликты, что способствует модернизации корпораций, входящих в профессиональное сообщество, их прогрессивному развитию и совершенствованию.

4. Возникающими угрозами контента, который может нанести вред детям, их здоровью и развитию, формированию моральных принципов, а также иным слоям населения.

Глава SpaceX, Tesla и Twitter Илон Маск, представитель и сооснователь Apple Стив Возняк, а также более тысячи различных экспертов и руководителей отрасли по развитию ИИ в конце марта 2023 г. «подписали открытое письмо с призывом приостановить разработку продвинутого ИИ до тех пор, пока не будут созданы, внедрены и проверены независимыми экспертами общие протоколы безопасности»[28].

Интересна природа Кодекса этики в сфере искусственного интеллекта. Несмотря на то что в его названии присутствует слово «кодекс», он не является классическим кодексом, построенным по пандектной системе, т. е. кодифицированным законом, состоящим их определенных частей, разделов и глав, поскольку распространяется только на субъектов СИИ и содержит в основном рекомендации тем субъектам, которые добровольно присоединятся к нему, написав заявление в Комиссию по реализации Кодекса в сфере этики искусственного интелеекта и будут внесены в Реестр так называемых «акторов» ИИ.

С другой стороны, увидев среди подписантов этого документа много различных корпораций (ООО, IT-компаний), можно прийти к выводу о том, что данный документ следует рассматривать как определенный вид корпоративных соглашений. При этом корпоративное соглашение должно прежде всего не отдавать приоритеты целесообразности, а соответствовать законодательству.

Конечно, правовые акты любого органа власти, юридического лица, объединений граждан и других субъектов правовых отношений должны соответствовать нормам законов, а при федеративной форме правления – приниматься на основе и в соответствии не только с федеральными, но региональными законам. Нелишним будет вспомнить слова профессора В. С. Афанасьева, который несколько лет руководил кафедрой социалистической законности органов внутренних дел в Академии МВД СССР. Соединив различные в общей теории права подходы к пониманию законности, он предложил следующее комплексное (синтетическое) понятие: «Законность можно определить как принцип, метод и режим строгого, неуклонного соблюдения, исполнения норм права всеми участниками общественных отношений (государством, его органами, общественными и иными организациями, трудовыми коллективами, должностными лицами, гражданами – всеми без исключения)»[29].

Рассматриваемый нами Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта содержит «первичные» нормы, поскольку на сегодняшний день отсутствует Федеральный закон «Об искусствен-

[27] Об антикоррупционном комплаенсе см.: *Арзамасов Ю. Г.* Комплаенс как вид антикоррупционного мониторинга // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. Ч. 2. Барнаул, 2022. С. 6–8 ; *Гармаев Ю. П., Иванов Э. А., Маркунцов С. А.* Антикоррупционный комплаенс в Российской Федерации : междисциплинарные аспекты. М., 2020 ; *Яни П. С., Прохоров Н. В.* Антикоррупционный комплаенс в уголовно-правовой сфере : содержательный элемент // Российская юстиция. 2018. № 9. С. 54–57.

[28] URL: https://www.forbes.ru/tekhnologii/486841-mask-i-voznak-prizvali-priostanovit-obucenie-sistem-ii-iz-za-riska-dla-obsestva (дата обращения: 30.03.2023).

[29] Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 180.

ном интеллекте». Поэтому здесь мы видим реализацию именно «мягкой» модели правового регулирования в сфере ИИ.

Подробный анализ субъектного состава подписантов кодекса позволяет нам сделать вывод о том, что данный документ назвать корпоративным актом тоже нельзя, поскольку его авторами выступают не только корпорации и их объединения, такие как Альянс в сфере искусственного интеллекта РФ, но и правительственные структуры, например Аналитический центр при Правительстве РФ, а также федеральный орган исполнительной власти – Министерство экономического развития РФ. Более того, саму идею составления морально-нравственного кодекса в сфере ИИ подал Президент РФ В. В. Путин, выступая 4 декабря 2020 г. на пленарном заседании международной онлайн-конференции AI Journey[30].

Проблема принятия российскими корпорациями этических кодексов в науке в целом актуализировалась, например, И. Л. Шевченко отмечал, что «в части разработки и внедрения этических кодексов многие отечественные компании пока еще заметно отстают от передовых в плане корпоративного управления компаний»[31]. Президент РФ не просто конкретизировал данную проблему, но и указал конкретный путь ее решения, итогом чего стала церемония подписания анализируемого кодекса, в которой приняло участие Правительство РФ в лице вице-премьера Д. Н. Чернышенко, Совет Федерации Федерального Собрания РФ, «Ростелеком», «Яндекс», «Сколково», InfoWatch, НИУ «Высшая школа экономики», «Сбербанк», «МТС», VK, «Газпром нефть», «Российский фонд прямых инвестиций» и др. Всего документ подписали около двух десятков компаний.

В связи с принятием данного кодекса ректор НИУ «Высшая школа экономики» Н. Ю. Анисимов подчеркнул: «Проблемы, связанные с этической стороной его функционирования, становятся все более актуальными. Поэтому лучше уже сейчас вырабатывать общие правила и подходы к регулированию всего спектра вопросов, связанных с ИИ»[32].

Как мы видим, в подписании документа участвовали, помимо представителей бизнеса, банков, корпораций, IT-компаний, также органы государственной власти, а значит, его нельзя называть и «межкорпоративной хартией». Получается, что по своей природе Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта является совершенно новым, можно сказать уникальным, документом – «смешанным» актом регуляции, у которого нет аналогов в Российской Федерации.

Несмотря на то что впервые термин «смешанный акт» был использован в еще в 1960 г. профессором-административистом Ц. А. Ямпольской[33], правовая природа подобных актов исследована еще недостаточно. Более того, о таких «смешанных» актах, как этические кодексы, ни административисты, ни теоретики права не писали вообще и, как показывает анализ научной литературы, даже не относили их к «смешанным» правовым актам. Между тем в общей теории права уже начинает доминировать «широкая» трактовка понимания «смешанных» правовых актов, которые представляют собой документы, закрепляющие не только правовые нормы и индивидуальные предписания, но и иные нормы (моральные, политические, в теократических и клерикальных государствах – религиозные нормы), а также статистические данные, философские рассуждения и т. п.[34]

Плюсы и минусы российской модели правового регулирования в сфере искусственного интеллекта

Проведя анализ моделей правового регулирования в сфере ИИ в России и за рубежом, а также норм Кодекса этики в сфере искусственного интеллекта, можно выделить следующие положительные моменты, связанные с его принятием.

1. В разработку проекта кодекса были включены не только государственные структуры, но

[30] Россия будет контролировать создание «сверхразума». URL: https://www.vedomosti.ru/technology/articles/ 2021/10/26/892915-sozdanie-sverhrazuma (дата обращения: 21.12.2021).

[31] *Шевченко И. Л.* Корпоративная культура как механизм корпоративного управления в российских компаниях // Вестник ЮУрГУ. Серия : Экономика и менеджмент. 2016. Т. 10, № 4. С. 118.

[32] В России при участии ВШЭ разработан и подписан Кодекс этики искусственного интеллекта. URL: https://www.hse.ru/news/expertise/522677221.html (дата обращения: 21.12.2021).

[33] См.: *Ямпольская Ц. А.* О правовых актах Совета народного хозяйства // Сов. гос. и право. 1960. № 11. С. 87.

[34] См.: *Кивленок Т. В.* Смешанные правовые акты : монография. Владимир, 2010 ; *Арзамасов Ю. Г.* Юридические конструкции смешанных ведомственных правовых актов // Юридическая техника. 2013. № 7 (ч. 2). С. 101–111.

и все заинтересованные субъекты. Фактически мы видим пример осуществления правового краудсорсинга, когда государство не только решает проблему правового регулирования в сфере ИИ, но и призывает к ее решению такие структуры гражданского общества, как общества с ограниченной ответственностью, банковский сектор, корпорации, IT-компании.

Сам термин «краудсорсинг» впервые был предложен писателем и журналистом Джеффом Хау (англ. Jeff Howe) летом 2006 г. Разные направления современного бизнеса быстро освоили и взяли на вооружение его технологии. Однако в современных условиях «краудсорсинг можно рассматривать не только как коммуникативную технологию освоения новых приемов аккумуляции информационного ресурса для извлечения прибыли в бизнесе, но и как социальную технологию, позволяющую решать актуальные социальные проблемы, интенсифицировать перспективные тренды социального развития-как на макро-, так и на микроуровне»[35].

2. Разработка кодекса велась прежде всего юристами, специалистами в области создания и деятельности систем ИИ, т. е. профессионалами, действительно разбирающимися в данной проблематике. Фактически здесь был реализован так называемый отраслевой принцип нормотворчества, характеризующийся тем, что нормы разрабатывают те субъекты правовых отношений, которые сами будут их исполнять в дальнейшем. При этом отраслевой принцип имеет как минимум два аспекта. Во-первых, «данный принцип, несомненно, направлен на улучшение содержательной стороны нормативных правовых актов, на повышение их качества»[36]. Во-вторых, никто, кроме специалистов той или иной корпорации, не знает ее специфики, «поэтому отраслевой принцип имеет широкое распространение»[37].

3. Фактически сейчас проходит эксперимент осуществления регулирования общественных отношений в сфере ИИ посредством норм «мягкого» права. В результате будет накоплен определенный опыт, выявлены плюсы и минусы данной модели правовой регуляции. Это позволит дать ответ на поставленные в начале данной статьи вопросы.

4. Данный документ направлен на повышение уровня правового сознания – правовой идеологии, правовой психологии и, что немаловажно, положительного правового опыта специалистов, проектирующих, создающих и использующих СИИ. Одновременно следует говорить и о повышении правовой культуры. Можно даже сказать, что анализируемый кодекс заложил основы совершенно новой корпоративной культуры, поскольку, как утверждает в своей статье И. Л. Шевченко, опираясь на ряд проведенных научных исследований, «…в большинстве российских компаний на невысоком уровне развития находятся некоторые компоненты корпоративной культуры, которые прямо или косвенно влияют на систему корпоративного управления»[38]. На современном этапе развития экономики и права на данную проблему следует обращать внимание не только ученым, но и государственным и корпоративным управленцам, поскольку, как показывает практика, в современной России крупные корпорации обладают мощным потенциалом для развития и модернизации как российской экономики, так и социума в целом.

5. Кодекс способствует возникновению важного диалога между «акторами» в сфере ИИ и столь необходимого обмена опытом между ними.

6. Данный документ способствует дальнейшему развитию СИИ на совершенно новой этико-правовой основе, что может способствовать расширению внедрений современных СИИ в нашу жизнь.

7. Вместе с саморегуляцией возникает и партнерский контроль за соблюдением норм кодекса.

Нашему государству предстоит еще многое сделать для перехода к цифровой экономике, цифровому правительству, но главным при этом должен быть человек, его конституционные права и свободы. Системы ИИ должны работать на человека, облегчая его монотонный, рутинный труд, делая его более комфортным и производительным, а не создавать дополнительные трудности и обременения.

Основные аргументы против «мягкой» модели регулирования в сфере искусственного интеллекта

У «мягкой» модели правового регулирования, впрочем как у любой, есть свои адепты и

[35] *Василькова В. В., Кольцов А. И.* Краудсорсинг как новая социокоммуникативная технология // Дискуссия. 2015. № 7 (59). С. 80.

[36] *Арзамасов Ю. Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография. М., 2013. С. 97.

[37] Там же.

[38] *Шевченко И. Л.* Указ. соч. С. 119.

оппоненты. Принятие Кодекса этики в сфере искусственного интеллекта не одобряют многие философы, историки и другие гуманитарии. Что же касается юристов, то их позиции по данному вопросу разнятся. Возражения против «мягкой» модели правового регулирования заключаются в следующем.

1. Большинство философов и социологов считают недопустимым закрепление моральных норм и принципов в форму кодексов, т. е. актов, хотя и не чисто юридических, но по конструкции относящихся практически к нормативным правовым актам, поскольку кодекс – это документ, который традиционно относят к нормативным правовым актам, о чем говорит и структура данного документа, состоящая из разделов и пунктов, определенных аналогов статей нормативных правовых актов.

2. В системе правового регулирования каждый социальный регулятор имеет свою персональную «нишу», свою сферу регуляции, свои источники выражения, свои инструменты воздействия и свои конкретные оценочные категории. Наиболее древними регуляторами общественных отношений во всей многообразной системе нормативного регулирования являются нормы морали и нормы обычаев. Как отмечал в свое время профессор, известный теоретик права Н. И. Матузов, «мораль определяется обычно как известная совокупность исторически складывающихся и развивающихся взглядов, принципов, убеждений и основанных на них норм поведения, регулирующих отношения людей друг к другу, обществу, государству, семье, коллективу, окружающим»[39].

Из данного определения явствует, что на основе норм морали люди устанавливают взаимоотношения между собой. При этом главными отличительными особенностями норм морали от права, т. е. правовых писанных норм, являются следующие:

1) нормы права в большинстве случаев исходят от государства в лице его органов публичной власти, а нормы морали рождаются в недрах самого социума, поэтому они, как правило, одобряются и всецело поддерживаются большинством членов общества и нуждаются в одобрении и признании государством. Государство в процессе решения определенных важных для социума задач может санкционировать моральные нормы и принципы, закрепив их в законодательстве;

2) нормы морали традиционно имеют устный характер. Новейшая история свидетельствует, что различные попытки придать нормам морали определенную писаную форму не увенчались успехом. Ярким примером тому является Моральный кодекс строителя коммунизма, нормы которого знали практически все коммунисты, но мало кто их соблюдал. Между тем в Средние века действовали кодексы чести рыцарей, потом им на смену пришли дуэльные кодексы, нормы которых субъекты конфликтов старались выполнять более строго, чем нормы законодательных предписаний. Конечно, в прошлом понятия чести, совести, исполнения обязанностей подкреплялись высокой нравственностью людей, их порядочностью;

3) у права и морали различные ценностные категории. У морали – это «добро» и «зло», «справедливость» – «несправедливость», «правильно» – «неправильно», «порядочно» – «непорядочно». У права – «законно» – «незаконно», «правомерно» – «неправомерно», «легитимно» – «нелигитимно».

3. В документе имеются серьезные технико-правовые дефекты. При этом в методологическом плане мы не ставим вопрос о дефектах «широко», т. е. в плане механизма правового регулирования, или механизма действия права, как его называют сейчас современные исследователи[40], говоря о дефектах в выборе правового регулятора, или анализа определенных дефектов, характерных для стадий нормотворческого процесса, или как нарушение оптимального баланса интересов общества и государства, как считает М. С. Матейкович[41], поскольку в данном конкретном случае мы придерживаемся «узкого» понимания технико-правовых дефектов.

Однако в юридической литературе существует и «узкий» подход к пониманию дефектов, когда данное понятие связывают только с недостатками норм права в определенной отрасли права[42]. В данном случае под дефектами следует по-

[39] *Матузов Н. И.* Лекция 7. Право в системе социальных норм // Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993.

[40] См.: *Редько А. А.* Правовая инициатива в механизме действия современного российского права : дис. … д-ра юрид. наук. Волгоград, 2023.

[41] См.: *Матейкович М. С.* Дефекты конституционно-правового регулирования в Российской Федерации // Государство и право. 2007. № 12. С. 15.

[42] См.: *Кутафин О. Е.* Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве // Lex Russica. Научные труды МГЮА. 2007. № 4. С. 610–622.

нимать такие акты, которые приняты с нарушением и не соответствуют правилам, приемам и применяемым в нормотворческой деятельности средствам нормотворческой юридической техники. Так, например, проведенный анализ показал, что пункт, закрепляющий правовые основы Кодекса этики в сфере искусственного интеллекта следовало бы поместить в начало документа, как это принято в американских юридических конструкциях законов.

Кроме этого, в документе используются неюридические термины, которые с успехом можно заменить уже признанными практически среди всех юристов специально-юридическими терминами. К примеру, вместо термина «субъекты» правовых отношений в кодексе был использован термин «акторы», не вполне ясный и понятный с точки зрения юридического языка. Как известно, юридическая терминология – это такое средство нормотворческой юридической техники, «с помощью которого конкретные понятия приобретают словестное выражение в тексте нормативного правового акта»[43], поэтому используемые в документах термины должны быть понятными.

4. Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта дает большие полномочия в сфере формирования и осуществления политики регулирования ИИ крупным корпорациям и IT-компаниям, которые могут «забрать» у государства функцию правового регулирования наиболее важных общественных отношений, а также подчинить своему влиянию и контролю предприятия среднего и малого бизнеса, связанные с разработкой и внедрением ИИ. Как видим, такая опасность есть, она прогнозируема и ее нельзя сбрасывать со счетов.

Правильность выбора модели регулирования отношений в сфере ИИ покажет время. Главное, что процесс данных отношений регуляции запущен.

Выявив плюсы и минусы существующих моделей регулирования в сфере ИИ, определив страны, где они применяются, проведя их сравнительный анализ с результатами рейтинга цифрового правительства, рассчитанного Университетом WASEDA и Международной академией управления правового регулирования в сфере разработки и управления искусственным интеллектом, мы установили, что наиболее серьезных успехов в цифровизации добились те страны, где применяется либо применялась «мягкая модель» регулирования ИИ. В связи с этим можно сделать вывод: на современном этапе цифровизации нашего государства следует использовать именно «мягкую» модель регулирования в сфере ИИ.

С другой стороны, исследование показало, что большое влияние на формирование модели правового регулирования ИИ оказывают особенности национальных правовых систем и политический режим, установленный в государстве. Если в КНР сильны государственные институты, в том числе и в оборонно-промышленном комплексе, то они и определяют нормотворческую политику в сфере ИИ, иными словами, правовые приоритеты в регуляции отношений в сфере ИИ, и, наоборот, в странах с сильным бизнес-сообществом, сформированными и успешно действующими институтами гражданского общества превенции отдаются «мягкой» модели правового регулирования в сфере ИИ.

Однако здесь прослеживается еще одна немаловажная закономерность. Государства, независимо от политического (государственного) режима, авторитарный он или демократический, а также от устоявшихся правовых традиций (идеологии, приоритетов в выборе источников (форм права) и т. д.), в правовой регуляции ИИ переходят к «смешанным» моделям правового регулирования, при этом переход к таким моделям в европейских странах происходил от «мягкой» модели, а в КНР и ряде других стран – от «жесткой». Это говорит о том, что происходит определенная интеграция в правовом регулировании путем согласования воль государственных структур, занимающихся проблемами ИИ, в-первую очередь, с бизнес-структурами и банковским сектором, вкладывающими огромные ресурсы (финансовые, интеллектуальные, кадровые) в разработку и внедрение новых систем ИИ, во-вторую – с институтами гражданского общества, пользующимися технологиями ИИ, в-третью, с институтами гражданского общества, контролирующими применение ИИ.

Россия в плане правовой регуляции в сфере ИИ в дальнейшем, учитывая возникшие проблемы и риски, может перейти к другим моделям правового регулирования. Главное для научной юридической общественности, выбрав верную

[43] Нормография : теория и технология нормотворчества : учебник для вузов / Ю. Г. Арзамасов [и др.] ; под ред. Ю. Г. Арзамасова. 2-е изд., испр. и доп. М., 2020. С. 124.

методологию, взвесив все «за» и «против», сделав правовые прогнозы, разработать такую модель правового регулирования, которая бы не просто отвечала требованиям нормотворческой юридической техники, но и способствовала развитию научного прогресса, безопасности государства, установлению партнерских отношений государства с бизнес-структурами и другими институтами гражданского общества.

На поставленный нами в начале этой работы вопрос, возможно ли создать оптимальную модель правового регулирования ИИ, проведенное исследование позволяет дать следующий ответ. Оптимальной модели, применяемой в государствах с фактически полярными политическими режимами, различными правовыми системами, без учета их признаков, правового опыта и традиций, без серьезного исследования особенностей структуры государства, его политического курса, без учета структуры гражданского общества создать невозможно. В то же время одна и та же модель в одной правовой системе может работать продуктивно, без нареканий, способствуя развитию новых технологий ИИ, а в другой станет давать серьезные сбои либо действовать идеально только до определенного момента (политического, экономического, нового витка научного прогресса), после чего ее необходимо будет модернизировать или менять полностью.

Таким образом, оптимальная модель правового регулирования может быть только на бумаге, когда мы говорим о ее соответствии правилам, приемам и средствам нормотворческой юридической техники, политическим и экономическим прогнозам ученых и т. п., поскольку реальная жизнь может внести в эту модель массу коррективов.

Библиографический список

Арзамасов Ю. Г. Комплексный подход к определению искусственного интеллекта // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2022. № 3 (50). С. 242–262.

Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография. М., 2013.

Арзамасов Ю. Г. Юридические конструкции смешанных ведомственных правовых актов // Юридическая техника. 2013. № 7, ч. 2. С. 101–111.

Арзамасов Ю. Г. Комплаенс как вид антикоррупционного мониторинга // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. Ч. 2. Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД РФ, 2022. С. 6–8.

Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Концепция мониторинга нормативных правовых актов. М., 2011.

Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве : теория и методология. М., 2009.

Бакштановский В. И., Согомонов Ю. В. Гражданское общество : этика публичных арен : монография. Тюмень : НИИ прикладной этики ТюмГНГУ, 2004. С. 11.

Баранов В. М., Мушинский М. А. Мониторинг дефектности нормативных правовых актов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегород. академии МВД России. 2011. № 1. С. 79–88.

Баранов П. П. Легистский позитивизм в современной России // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 1. С. 9–15.

Бачило И. Л. Правовой мониторинг – информационный ресурс для оздоровления законотворчества // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 5. С. 185–204.

В России при участии ВШЭ разработан и подписан Кодекс этики искусственного интеллекта. URL: https://www.hse.ru/news/expertise/522677221.html (дата обращения: 21.12.2021).

Варламова Н. В. Юридический позитивизм и права человека // Общественные науки и современность. 2008. № 1. С. 156–166.

ВАСЕДА университет. Институт цифрового правительства. URL: https://idgwaseda.jp/pdf/2021_Digital_Government_Ranking_Report_part_I.pdf?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=op,sc (дата обращения: 21.12.2021).

Василькова В. В., Кольцов А. И. Краудсорсинг как новая социокоммуникативная технология // Дискуссия. 2015. № 7 (59). С. 78–84.

Гармаев Ю. П., Иванов Э. А., Маркунцов С. А. Антикоррупционный комплаенс в Российской Федерации : междисциплинарные аспекты. М. : Юриспруденция, 2020.

Горян Э. В. Перспективы использования искусственного интеллекта в финансово-банковском секторе : опыт Сингапура // Территория новых возможностей. Вестник Владивост. гос. ун-та экономики и сервиса. 2020. Т. 12, № 3. С. 86–99.

Кашин В. Б. Китайские реформы систем управления военными инновациями : ответ на американскую «третью стратегию компенсации»? // Вестник Моск. ун-та. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2017. № 4. С. 42–66.

Кашкин С. Ю. Правовое регулирование применения технологий искусственного интеллекта и робототехники как формирующаяся новая комплексная отрасль права в наиболее репрезентативных государствах и международных интеграционных

объединениях: постановка проблемы // Вестник Рос. нового ун-та. Серия: Человек и общество. 2019. № 3. С. 134–144.

Кивленок Т. В. Смешанные правовые акты : монография. Владимир, 2010.

Конев С. И., Цокова Б. А. Этико-правовые проблемы регулирования искусственного интеллекта и робототехники в отечественном и зарубежном праве // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. № 4. С. 68–73.

Кутафин О. Е. Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве // Lex Russica. Научные труды МГЮА. М. : Изд-во МГЮА. 2007. № 4. С. 610–622.

Матейкович М. С. Дефекты конституционно-правового регулирования в Российской Федерации // Государство и право. 2007. № 12. С. 15–21.

Нешатаева Т. Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М., 1998. С. 108.

Нормография : теория и технология нормотворчества : учебник для вузов / Ю. Г. Арзамасов [и др.] ; под ред. Ю. Г. Арзамасова. 2-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2020.

Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 1994.

Общая теория права : курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993.

Понкин И. В., Редькина А. И. Искусственный интеллект с точки зрения права // Вестник Рос. ун-та дружбы народов. Серия : Юридические науки. 2018. Т. 22, № 1. С. 93.

Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии : монография / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М. : Проспект, 2022.

Правовой мониторинг : научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. М., 2009.

Редько А.А. Правовая инициатива в механизме действия современного российского права : дис. … д-ра юрид. наук. Волгоград, 2023.

Сунгуров А. Ю., Тиняков Д. К. Административная реформа и ее проекты в современной России : были ли коалиции поддержки? // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 39–51.

Тихомиров Ю. А. Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3.

Тлембаева Ж. У. О некоторых вопросах правового регулирования использования технологии искусственного интеллекта в условиях цифровой трансформации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 331–349.

Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : монография : в 12 т. / под ред. Р. Л. Хачатурова, А. П. Шергина. М. : Юрлитинформ, 2022. Т. VIII : Административное право в системе современного российского права.

Харитонова Ю. С. Правовое регулирование применения технологии искусственного интеллекта // Журнал прикладных исследований. 2021. № 1-2. С. 72–80.

Черногор Н. Н., Залоило М. В. Правовой мониторинг : инструментальная ценность и векторы развития // Вестник Моск. гос. обл. ун-та. 2018. № 3. С. 8–21.

Шевченко И. Л. Корпоративная культура как механизм корпоративного управления в российских компаниях // Вестник ЮУрГУ. Серия: Экономика и менеджмент. 2016. Т. 10, № 4. С. 116–121.

Ямпольская Ц. А. О правовых актах Совета народного хозяйства // Советское государство и право. 1960. № 11. С. 86–93.

Яни П. С., Прохоров Н. В. Антикоррупционный комплаенс в уголовно-правовой сфере : содержательный элемент // Российская юстиция. 2018. № 9. С. 54–57.

Companion to the Model AI Governance Framework – Implementation and SelfAssessment Guide for Organizations // Personal Data Protection Commission Singapore. URL: http://go.gov.sg/ISAGO (дата обращения: 19.03.2023).

Georgieva Z. Soft Law in EU Competition Law and its Judicial Reception in Member States: A Theoretical Perspective // German Law Journal. 2015. No. 16 (2). P. 223–260.

Gold J. Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangements // American Journal of International Law. 1983. Vol. 77, no. 3. P. 443–489.

Schwarzenberger G. Power Politics // A Study of World Society. L., 1964. 154 p.

Weil P. Vers une normativité relative en droit international? // RGDIP. 1982. № 86. P. 5–47.

Wu F. Towards a new generation of artificial intelligence in China // Nature Machine Intelligence. 2020. Vol. 2, no. 6. P. 312–316.

References

Arzamasov Yu. G. An integrated approach to the definition of artificial intelligence // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. No. 3 (50). P. 242–262.

Arzamasov Yu. G. Theory and practice of departmental rule-making in Russia : monograph. Moscow, 2013.

Arzamasov Yu. G. Legal constructions of mixed departmental legal acts // Legal technique. 2013. No. 7, part 2. P. 101–111.

Arzamasov Yu. G. Compliance as a type of anti-corruption monitoring // Actual problems of combating crimes and other offenses. Part 2. Barnaul : Barnaul

Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2022. P. 6–8.

Arzamasov Yu. G., Nakonechny Ya. E. The concept of monitoring normative legal acts. Moscow, 2011.

Arzamasov Yu. G., Nakonechny Ya. E. Monitoring in lawmaking: theory and methodology. Moscow, 2009.

Bakshtanovsky V. I., Sogomonov Yu. V. Civil society: ethics of public arenas : monograph. Tyumen : Research Institute of Applied Ethics of TSOGU, 2004. P. 11.

Baranov V. M., Mushinsky M. A. Monitoring the defectiveness of normative legal acts // Legal Science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2011. No. 1. P. 79–88.

Baranov P. P. Legist positivism in modern Russia // Severo-Caucasian Legal Bulletin. 2015. No. 1. P. 9–15.

Bachilo I. L. Legal monitoring – an information resource for improving lawmaking // Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2009. No. 5. P. 185–204.

In Russia, with the participation of the HSE, the Code of Ethics of Artificial Intelligence was developed and signed. Available from: https://www.hse.ru/news/expertise/522677221.html (accessed: 12.21.2021).

Varlamova N. V. Legal positivism and human rights // Social sciences and modernity. 2008. No. 1. P. 156–166.

WASEDA University. Institute of Digital Government. Available from: https://idgwaseda.jp/pdf/2021_Digital_Government_Ranking_Report_part_I.pdf?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=op, sc (accessed: 21.12. 2021).

Vasilkova V. V., Koltsov A. I. Crowdsourcing as a new socio-communicative technology // Discussion. 2015. No. 7 (59). P. 78–84.

Garmaev Yu. P., Ivanov E. A., Markuntsov S. A. Anticorruption compliance in the Russian Federation: interdisciplinary aspects. Moscow, Jurisprudence, 2020.

Goryan E. V. Prospects for the use of artificial intelligence in the financial and banking sector: Singapore experience // The territory of new opportunities. Bulletin of the Vladivostok State University of Economics and Service. 2020. Vol. 12, no. 3. P. 86–99.

Kashin V. B. Chinese reforms of military innovation management systems: a response to the American "third compensation strategy"? // Bulletin of the Moscow University. Series 25: International relations and world politics. 2017. No. 4. P. 42–66.

Kashkin S. Yu. Legal regulation of the use of artificial intelligence and robotics technologies as an emerging new complex branch of law in the most representative states and international integration associations: problem statement // Bulletin of the Russian New University. Series: Man and Society. 2019. No. 3. P. 134–144.

Kivlenok T. V. Mixed legal acts : monograph. Vladimir, 2010.

Konev S. I., Tsokova B. A. Ethical and legal problems of regulation of artificial intelligence and robotics in domestic and foreign law // Education. The science. Scientific personnel. 2020. No. 4. P. 68–73.

Kutafin O. E. Gaps, analogy and defects in constitutional law // Lex Russica. Scientific works of MGUA. M. : Publishing House of MGUA. 2007. No. 4. P. 610–622.

Mateikovich M. S. Defects of constitutional and legal regulation in the Russian Federation // State and law. 2007. No. 12. P. 15–21.

Neshataeva T. N. International Organizations and Law. New trends in international legal regulation. Moscow, 1998. P. 108.

Normography: theory and technology of rulemaking : textbook for universities / Yu. G. Arzamasov et al. ; ed. Y. G. Arzamasov. Moscow : Yurayt, 2020.

General theory of law and the State: Textbook / ed. V. V. Lazarev. M., 1994.

General theory of law: course of lectures / ed.V. K. Babaev. N. Novgorod, 1993.

Ponkin I.V., Redkina A.I. Artificial intelligence from the point of view of law // Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences. 2018. Vol. 22, no. 1. p. 93.

Legal regulation of artificial intelligence in the conditions of pandemic and infodemia: monograph / eds. V. V. Blazheev, M. A. Egorova. M. : Prospect, 2022.

Legal monitoring: a scientific and practical manual / eds. Yu. A. Tikhomirov, D. B. Gorokhova. M., 2009.

Redko A. A. Legal initiative in the mechanism of action of modern Russian law : dr. legal sci. diss. Volgograd, 2023.

Sungurov A. Yu., Tinyakov D. K. Administrative reform and its projects in modern Russia: were there coalitions of support? // General sciences and modernity. 2016. No. 2. P. 39–51.

Tikhomirov Yu. A. Introduce monitoring of law // Law and economics. 2004. No. 3.

Tlembayeva Zh. U. On some issues of legal regulation of the use of artificial intelligence technology in the conditions of digital transformation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. No. 4 (47). P. 331–349.

Formation and development of branches of law in the historical and modern legal reality of Russia : in 12 vols. : monograph / eds. R. L. Khachaturova, A. P. Shergina. Moscow : Yurlitinform, 2022. Vol . VIII : Administrative Law in the system of modern Russian law.

Kharitonova Yu. S. Legal regulation of the use of artificial intelligence technology // Journal of Applied Research. 2021. No. 1-2. P. 72–80.

Chernogor N. N., Zaloilo M. V. Legal monitoring: instrumental value and vectors of development //

Bulletin of the Moscow State Regional University. 2018. No. 3. P. 8–21.

Shevchenko I. L. Corporate culture as a mechanism of corporate governance in Russian companies // Bulletin of SUSU. Series: Economics and Management. 2016. Vol. 10, no. 4. P. 116–121.

Yampolskaya Ts. A. On legal acts of the Council of the National Economy // Sov. gos. i pravo. 1960. No. 311. P. 86–93.

Yani P. S., Prokhorov N. V. Anti-corruption compliance in the criminal and legal sphere: a meaningful element // Russian Justice. 2018. No. 9. P. 54–57.

Companion to the Model AI Governance Framework – Implementation and SelfAssessment Guide for Organizations // Personal Data Protection Commission Singapore: [сайт]. Available from: http://go.gov.sg/ISAGO (accessed: 19.03.2023).

Georgieva Z. Soft Law in EU Competition Law and its Judicial Reception in Member States: A Theoretical Perspective // German Law Journal. 2015. No. 16 (2). P. 223–260.

Gold J. Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangements // American Journal of International Law. 1983. Vol. 77, no. 3. P. 443–489.

Schwarzenberger G. Power Politics. // A Study of World Society. Leningrad, 1964. 154 p.

Weil P. «Vers une normativité relative en droit international?» // RGDIP. 1982. No. 86. P. 5–47.

Wu F. Towards a new generation of artificial intelligence in China // Nature Machine Intelligence. 2020. Vol. 2, no. 6. P. 312–316.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Арзамасов Ю. Г., доктор юридических наук, профессор, профессор департамента теории права и сравнительного правоведения

E-mail: uarzamasov@hse.ru

Поступила в редакцию: 10.04.2023

Для цитирования:

Арзамасов Ю. Г. Оптимальная модель правового регулирования в сфере искусственного интеллекта // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 133–148. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/133-148

National Research University "Higher School of Economics"

Arzamasov Yu. G., Doctor of Legal Sciences, Professor, Professor of the Theory of Law and Comparative Law Department

E-mail: uarzamasov@hse.ru

Received: 10.04.2023

For citation:

Arzamasov Yu. G. Optimal model of legal regulation in the field of artificial intelligence // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 133–148. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/133-148

УДК 347.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/149-153

ВОПРОСЫ АДАПТАЦИИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОСУДИЯ ИСКУССТВЕННЫМ ИНТЕЛЛЕКТОМ В РОССИИ С УЧЕТОМ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

А. Р. Атабеков
Российский университет дружбы народов

ADAPTATION AND IMPLEMENTATION OF JUSTICE BY ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN RUSSIA WITH ACCOUNT INTERNATIONAL EXPERIENCE

A. R. Atabekov
Peoples' Friendship University of Russia

Аннотация: рассматриваются вопросы реализации правосудия с использованием технологий искусственного интеллекта в зарубежных странах, возможности адаптации законодательства России для использования искусственного интеллекта с учетом опыта зарубежных стран, а также потенциальные зоны регулирования технологии для целей административной юстиции, которые впоследствии могут повлиять на реализацию робоправосудия и предиктивного правосудия.
Ключевые слова: искусственный интеллект, предиктивное правосудие, робоправосудие, административная юстиция.

Annotation: the article is devoted to the consideration of issues of the implementation of justice using artificial intelligence technologies in foreign countries, the possibility of adapting Russian legislation for the use of artificial intelligence, taking into account the experience of foreign countries, as well as potential areas of technology regulation for administrative justice purposes, which may subsequently affect the implementation of robo-justice and predictive justice.
Key words: artificial intelligence, predictive justice, robotic justice, administrative justice.

Вопросы технологической и правовой природы искусственного интеллекта (далее – ИИ) являются актуальными для всего мира, что подтверждается позицией[1] Организации Объединенных Наций[2], разработкой отдельных нормативно-правовых актов для стран Европейского Союза[3]. Позиция Российской Федерации в контексте данного вопроса также находится в стадии формирования необходимых правовых инструментов на уровне распорядительных документов Президента РФ[4] и Правительства РФ[5]. Вместе с тем особое внимание необходимо уде-

[1] Обсерватория ИИ ОЭСР. URL: https://oecd.ai/en/ (дата обращения 10.12.2022).

[2] The United Nations Secretary-general's roadmap for digital cooperation providing global steerage on artificial intelligence. URL: https://www.un.org/techenvoy/sites/www.un.org.techenvoy/files/general/Artificial_Intelligence_Summary_PDF.pdf (дата обращения: 10.12.2022).

[3] COM (2021) 206 final 2021/0106 (COD) Proposal for a regulation of the european parliament and of the council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts.URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206&from=EN (дата обращения: 20.10.2022).

[4] О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 URL: http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/AH4x6HgKWANwVtMOfPDhcbRpvd1HCCsv.pdf (дата обращения: 10.12.2022).

[5] Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники на период до 2024 г. : распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2020 г. № 2129-р. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74460628/ (дата обращения: 10.12.2022).

© Атабеков А. Р., 2023

лить интеграции ИИ в публичную сферу, что отмечается отечественными правоведами в лице О. А. Ястребова[6], и представлению ИИ в контексте публичного права (в том числе для административной юстиции).

В рамках данной статьи предлагается рассмотреть отечественный и зарубежный опыт по применению и потенциальному выделению правосубъектности ИИ в контексте участника судебного процесса для целей судебного процесса, а также определения основных областей и рисковых зон, требующих внимания при интеграции ИИ в процесс, с учетом текущего законодательства России.

Используемая нами методология базируется на проведении сравнительно-правового исследования и модельного подхода, использованнии судебной практики, статистических данных, а также доктринальных подходов в указанной области.

Рассматривая обзор судебной практики зарубежных стран в контексте правоустанавливающей практики в рамках судебного процесса, нельзя не отметить успешное выделение правосубъектности на уровне человека в отношении ИИ DABUS через конструкцию предоставления патента автору ИИ в ЮАР[7] и впоследствии в Австралии. Данный прецедент в ЮАР был сформирован, как говорят специалисты, благодаря Закону о патентах, где нет прямой привязки к личности автора[8].

В дальнейшем автор технологии ИИ С. Талер, осуществляя аналогичную процедуру получения документов, охраняющих авторские права, за ИИ, обратился в профильное ведомство Австралии, которое отказалось выдать патент, где автором указан ИИ – DABUS. Однако С. Талер ходатайствовал в Федеральный суд Австралии об оспаривании указанной позиции профильного ведомства В судебном заключении говорится о том, что в заявке на выдачу патента указано имя изобретателя, а действующее законодательство прямо не фиксирует вопрос природы изобретателя как человека[9]. Данный подход открывает интересные возможности для самой технологии как личности.

Говоря об электронном правосудии и перспективном робоправосудии (интеллектуальных судах), необходимо обратиться к опыту Китая, где еще в 2017 г. разработан план развития ИИ нового поколения, в рамках которого обозначена необходимость интеграции ИИ и правосудия[10]. Данную нетривиальную задачу «в тестовом режиме» было поручено решать на базе Шанхайского суда. Нельзя не отметить, что указанный вопрос решался в рамках научно-исследовательской деятельности сотрудников прокуратуры, судов, научно-внедренческих и государственных компаний[11]. В результате был сформирован прототип «Система 206», содержащий разветвленную базу данных, а также базовые принципы, на которые ориентируется ИИ при обработке поступающих материалов судебных разбирательств, и потенциальные шаблоны судейских решений[12]. Среди фундаментальных принципов при реализации робоправосудия были отмечены необходимость соблюдения верховенства права, обеспечения принципа справедливости, адаптивность и «дружественный» интерфейс ИИ, а также приверженность ведущей роли науки (в контексте научной рациональности при использовании элементов машинного обучения). При этом функциональные элементы ИИ разбиты на составные части, которые используются на различных этапах судебного рассмотрения:

1) проверка подсудности дела и оплаты пошлины;

---

[6] *Ястребов О. А.* Правосубъектность электронного лица : теоретико-методологические подходы // Труды Института государства и права РАН. 2018. № 2. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/pravosubektnost-elektronnogo-litsa-teoretiko-metodologicheskie-podhody (дата обращения: 09.12.2022).

[7] Patent Journal including trade marks, designs and copyright in cinematograph films. Vol 54. № 07. 28 JULY 2021. URL: https://iponline.cipc.co.za/Publications/PublishedJournals/E_Journal_July%202021%20Part%202.pdf (дата обращения: 20.10.2022).

[8] Intellectual property policy of the Republic of South Africa phase i. URL: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201808/ippolicy2018-phasei.pdf (дата обращения: 20.10.2022).

[9] Federal court of Australia Thaler v Commissioner of Patents. 2021. FCA 879. URL: https://www.judgments.fedcourt.gov.au/judgments/Judgments/fca/single/2021/2021fca0879 (дата обращения: 20.10.2022).

[10] The State Council on printing and distributing Notice of the New Generation Artificial Intelligence Development Plan. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm (дата обращения: 10.12.2022).

[11] Shanghai Court Adopts New AI Assistant. Liang Chenyu. 2019. URL:https://www.sixthtone.com/news/1003496/shanghai-court-adopts-new-ai-assistant (дата обращения: 10.12.2022).

[12] Cui Yadong. Artificial Intelligence and Judicial Modernization. 2020. DOI: 10.1007/978-981-32-9880-4.

2) формализация позиций сторон и предмета спора;

3) ведение записи процесса и его формализация в качестве документа;

4) формирование подборки смежных дел и проекта решения судьи.

Впоследствии эффективность «Системы 206» была отмечена в выступлении председателя Коммунистической партии Китая Си Цзиньпиня[13].

Говоря об опыте США по интеграции ИИ в судебный процесс, необходимо отметить, что само электронное правосудие и применение отдельных элементов ИИ уже нашло свое отражение как в рамках инициатив Конгресса США[14], так и ряде дел, рассматриваемых в отдельных штатах[15]. Например, решение по делу «Штат Висконсин против Эрика Л. Лумиса» было вынесено с использованием прогноза, выдаваемого программой «Компас»[16], что вызвало дискуссию о фактическом принятии решения ИИ и его легализации через человека – судью. Что примечательно, эксперты подтвердили[17] эффективность указанной программы.

Данный тренд по формированию предиктивного правосудия также подтверждается следующими странами:

1) Великобритания – юридическая фирма долгое время эффективно использовала ИИ для прогнозирования исхода дела, связанного с нанесением телесных повреждений[18];

2) Аргентина – прокуратура и преподаватели университета города Буэнос-Айрес разработали ИИ «Prometea», который готовит комплект документов и прогноз по решению дела для прокурора. Точность прогнозов по делам, связанным с выселением граждан, составляет 90 %[19];

3) Колумбия – Национальное агентство правовой защиты государства (ANDJE) и Quantil (частная компания)[20] разработали ИИ, прогнозирующий исход дела, где ответчиком выступает орган власти, и формирующий для истца оптимальные пути урегулирования с учетом текущих условий споров.

Что касается областей применения ИИ в Российской Федерации, то нужно отметить фундаментальную позицию В. В. Момотова, который определяет позицию ИИ в рамках судебного процесса на уровне помощника и инструмента для судьи. Однако создание сильного ИИ, способного полностью заместить человека (судью), по мнению ученого, невозможно[21]. В то же время ряд ученых-правоведов говорят о возможности интеграции ИИ в судебный процесс в долгосрочной перспективе[22]. В качестве практического применения ИИ в судебном процессе в нашей стране можно отметить пилотный запуск ИИ в

[13] President Xi says Shanghai can 'pioneer' reform, innovation. URL: https://www.globaltimes.cn/content/972078.shtml (дата обращения: 10.12.2022).

[14] People v Robots: A Roadmap for Enfor. Robots: A Roadmap for Enforcing California cing California's New Online Bot Disclosure Act. Barry Stricke. 2020. URL: https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1032&context=jetlaw (дата обращения: 10.12.2022) ; Superior Court of California, County of San Diego. URL: https://www.sdcourt.ca.gov/ (дата обращения: 10.12.2022).

[15] The Office of Dispute Resolution (ODR) Michigan courts. URL: https://www.courts.michigan.gov/administration/offices/office-of-dispute-resolution/ (дата обращения: 10.12.2022) ; Online Dispute Resolution Franklin County Municipal Court Columbus, OH. URL: https://sc.courtinnovations.com/OHFCMC/help (дата обращения: 10.12.2022).

[16] Loomis v. Wisconsin, 881 N.W.2d 749 (Wis. 2016), cert. denied, 137 S.Ct. 2290 (2017). URL: https://www.casemine.com/judgement/us/5914acb1add7b0493473ec15 (дата обращения: 10.12.2022).

[17] *Larson J., Mattu S., Kirchner L. and Angwin J.* How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm, 2016. URL: https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm (дата обращения 10.12.2022)

[18] Artificial intelligence in the law moves step closer as Riverview teams up with top academics Neil Rose, 2015. URL: https://www.legalfutures.co.uk/latest-news/artificial-intelligence-law-moves-step-closer-riverview-teams-top-academics (дата обращения: 10.12.2022).

[19] Justicia automatizada, sí o no: cómo funciona el software que ya se usa en CABA. URL: https://www.perfil.com/noticias/sociedad/justicia-automatizada-como-funciona-el-software-que-ya-se-usa-en-caba.phtml (дата обращения: 10.12.2022).

[20] Predicción fallos de demandas contra el estado. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/08955f48-en/index.html?itemId=/content/component/08955f48-en (box 3.3.) (дата обращения: 10.12.2022).

[21] *Губанов А.* Момотов рассказал, откуда в российские суды придет искусственный разум. URL: https://legal.report/momotov-rasskazal-otkuda-v-rossijskie-sudy-pridet-iskusstvennyj-razum/ (дата обращения: 10.12.2022) ; *Момотов В. В.* Искусственный интеллект в судопроизводстве : состояние, перспективы использования // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 5. С. 188–191. URL: https://doi.org/10.17803/2311-5998.2021.81.5.188-191.

[22] *Лаптев В. А.* Искусственный интеллект в суде : как он будет работать. URL: https://pravo.ru/opinion/232129/ (дата обращения: 10.12.2022).

мировых судах Белгородской области[23] при вынесении решений по делам, содержащим приказное производство[24].

В настоящее время гл. 7 Конституции РФ закреплено, что судьей может выступать только человек (гражданин России), который руководствуется положениями Конституции и профильного законодательства. Дополнительным регламентирующим аспектом является то, что судья в рамках рассмотрения дела руководствуется своими внутренними убеждениями (ст. 8 Кодекса судейской этики[25]). Вместе с тем текущая регламентация участия ИИ в рамках судебного процесса в России прямо не закреплена ни в Кодексе административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), ни в Арбитражном процессуальном кодексе РФ (далее – АПК РФ) (ни в других кодексах в разрезе предметов спора).

С учетом опыта зарубежных стран предлагается определить необходимость формирования модельного подхода, обеспечивающего интеграцию ИИ в судебный процесс с учетом рисков, сложности дела, его потенциальной автономности и возможной конструкции представления стороны ответчика идентичным ИИ, формирующим предопределенное правосудие.

1. Исковое производство, которое декларируется как база для тестирования ИИ, является крайне небольшой выборкой дел, поэтому целесообразно также рассмотреть возможность применения ИИ в упрощенном производстве на этапах краткосрочного планирования (до трех лет)[26].

2. Действующие нормы АПК и КАС РФ (гл. 29 и 33 соответственно) прямо не регламентируют участие ИИ в процессе в качестве участника процесса, в том числе ответственность разработчика ИИ, компании дистрибьютера и т. д.

3. Действующие нормы регулирования ИИ, косвенно определенные законодательством России[27], не позволяют выделять идентифицирующие признаки в отношении компаний, занимающихся ИИ для общих и публичных нужд, и не предусматривают риск представления ответчиком или истцом позиции ИИ, который аналогично используется ИИ помощником в суде. Потенциальный риск влияния разработчика на правосудие в рамках действующего законодательства также прямо не фиксируется, что требует комплексной адаптации законодательства в указанной области.

4. Превалирующая роль человека в осуществлении правосудия поднимает проблемы его потенциальной предопределенности, а также риска легализации осуществления правосудия ИИ через человека. Если первую можно устранить путем ограничения круга разработчиков и введения дополнительных процедур отвода технологических решений в области ИИ для юстиции, то для решения второй требуется более детальное рассмотрение (в долгосрочной перспективе) применения конструкций обязательного коллегиального рассмотрения дел или формирования дел, где используется конструкция суда присяжных заседателей. При этом необходимо сформировать дополнительное профессиональное экспертное сообщество и публичное образование, которое сможет реализовывать досудебный порядок рассмотрения споров, связанных с действиями ИИ.

Библиографический список

Момотов В .В. Искусственный интеллект в судопроизводстве : состояние, перспективы использования // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 5. С. 188–191. DOI: 10.17803/2311-5998.2021.81.5.188-191

Ястребов О. А. Правосубъектность электронного лица : теоретико-методологические подходы // Труды Института государства и права РАН. 2018. № 2. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/pravosubektnost-elektronnogo-litsa-teoretiko-metodologicheskie-podhody

[23] В России искусственный интеллект привлекли к вынесению судебных решений. URL: https://ria.ru/20210525/intellekt-1733789200.html (дата обращения: 10.12.2022).

[24] Более 400 кейсов цифровой трансформации содержится в базе «Цифровой экономики». URL: https://data-economy.ru/region_cases_old/tpost/f5fzyo5zz1-bolee-400-keisov-tsifrovoi-transformatsi (дата обращения: 10.12.2022).

[25] Кодекс судейской этики : утвержден VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г. URL http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/Kodeks/Pages/Chapter3.aspx (дата обращения: 10.12.2022).

[26] Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/?id=79 (дата обращения: 10.12.2022).

[27] О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных» : федер. закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 02.09.2020).

Larson J., Mattu S., Kirchner L. and Angwin J. How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm. 2016. URL: https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm

Yadong C. Artificial Intelligence and Judicial Modernization. Springer. 2020.10. DOI: 1007/978-981-32-9880-4.

References

Momotov V. V. Artificial intelligence in legal proceedings : state, prospects for use // Bulletin of Kutafin Moscow State Law University. 2021. No. 5. P. 188–191. DOI: 10.17803/2311-5998.2021.81.5. 188-191.

Yastrebov O. A. Legal Personality of an Electronic Person: Theoretical and Methodological Approaches // Proceedings of The Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2018. No. 2. Available from: https://cyberleninka.ru/article/n/pravosubektnost-elektronnogo-litsa-teoretiko-metodologicheskie-podhody

Larson J., Mattu S., Kirchner L. and Angwin J. How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm. 2016. Available from: https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm

Yadong C. Artificial Intelligence and Judicial Modernization. Springer. 2020. DOI: 1010.1007/978-981-32-9880-4.

Российский университет дружбы народов

Атабеков А. Р., кандидат экономических наук, доцент кафедры административного и финансового права Юридического института

E-mail: atabekov-ar@rudn.ru

Поступила в редакцию: 07.02.2023

Для цитирования:

Атабеков А. Р. Вопросы адаптации и реализации правосудия искусственным интеллектом в России с учетом зарубежного опыта // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 149–153. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/149-153

Peoples' Friendship University of Russia

Atabekov A. R., PhD in Economics, Associate Professor of the Administrative and Financial Law Department of the Legal Institute

Received: 07.02.2023

For citation:

Atabekov A. R. Adaptation and implementation of justice by artificial intelligence in Russia with account international experience // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 149–153. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/149-153

УДК 340
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/154-166

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПО ДЕЛАМ О ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ (ПРОЖИВАНИЯ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА И РОЛЬ РАЗЪЯСНЕНИЙ СУДОВ В ИХ РАЗРЕШЕНИИ

О. В. Катаева
Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина

PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT PRACTICES IN CASES OF THE REGIME OF RESIDENCE VIOLATION IN THE RUSSIAN FEDERATION BY FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS AND THE ROLE OF COURT EXPLANATIONS IN THEIR RESOLUTION

O. V. Kataeva
Belgorod Law Institute of the MIA of Russia named after I. D. Putilin

Аннотация: анализируется современная правоприменительная практика рассмотрения дел об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства как ключевой стадии административно-деликтного производства. Выдвигается положение о значимости разъяснений судов в восполнении пробелов правового регулирования регламентации процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении применительно к анализируемой категории.
Ключевые слова: административная ответственность, режим пребывания иностранных граждан, административное выдворение, административный штраф, административное приостановление деятельности.

Abstract: the research subject of this paper is the analysis of contemporary law enforcement practices of dealing with volume (administrative) offenses violating the regime of residence in the Russian Federation by foreign citizens and stateless persons as a key stage of administrative and tort proceedings. A provision on the importance of court clarifications in filling the gaps in the legal regulation of the management procedure of volume (administrative) offenses in relation to the analyzed category is put forward as a hypothesis of the current study.
Key words: administrative responsibility, regime of residence of foreign citizens, administrative refoulement, administrative fine, administrative suspension of activity.

В правоприменительной практике по делам о правонарушениях в области обеспечения режима пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства зачастую возникают проблемные ситуации, связанные с тем, что действующее законодательство не в полной мере регулирует механизм реализации юрисдикционной деятельности уполномоченных субъектов. В частности, такие проблемы проявляются при реализации положений законодательства об административных правонарушениях по причине его динамичности, подверженности постоянным изменениям. Только за последнее десятилетие в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)

© Катаева О. В., 2023

внесено более 150 поправок и различного вида новелл, что подтверждает важность научного осмысления имеющихся правоприменительных проблем и дальнейшей активной законотворческой деятельности, направленной на их разрешение[1].

Одновременно с внесением изменений и дополнений в КоАП РФ возрастает индекс его синтаксической сложности, математически рассчитанный экспертами. Так, если в 2001 г. (на момент принятия данного кодифицированного акта) этот показатель составлял 36,8 балла, то к 2020 г. он возрос до 43,2 балла, и сегодня, по мнению исследователей, в рейтинге сложности восприятия текста среди нормативных правовых актов КоАП РФ занимает одно из лидирующих мест[2]. Также в качестве недостатков современного законодательства об административной ответственности отмечается внутренняя несогласованность норм КоАП РФ, отсутствие завершенности законодательной мысли и др.[3]

В складывающейся ситуации, по мнению ведущих отечественных ученых в области административного права, применение административной ответственности часто бывает противоречивым и вызывает множество споров[4].

Одним из вынужденных путей восполнения имеющихся пробелов регулирования правоприменительного процесса стали разъяснения судов по возникающим проблемным вопросам административно-юрисдикционной деятельности, в частности, Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ.

Значительную роль в урегулировании вопросов, возникающих в процессе применения норм КоАП РФ, сегодня играет постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5, в контексте которого даны актуальные разъяснения по ряду вопросов, касающихся применения национального законодательства в рассматриваемой области[5].

Одним из таких вопросов является установление компетенции судьи по рассмотрению конкретного дела. При его решении судам общей юрисдикции рекомендовано руководствоваться положениями гл. 23 КоАП РФ, в соответствии с которыми судьи районных судов рассматривают в том числе дела об административных правонарушениях, перечисленных в ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ, в том случае, когда нарушение этих норм подразумевает возможность назначения таких наказаний, как административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина (ч. 1–5 ст. 18.8 КоАП РФ, ч. 1–3 ст. 18.10 КоАП РФ, ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ, ч. 1 ст. 18.17 КоАП РФ, ч. 1 и 3 ст. 19.27 КоАП РФ) и административное приостановление деятельности (ч. 1–4 ст. 18.15 КоАП РФ, ч. 1–3 ст. 18.16 КоАП РФ, ч. 1–3 ст. 18.17 КоАП РФ).

Необходимо отметить, что выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан – достаточно суровое административное наказание, отличающееся от иных глубиной вторжения в сферу прав и свобод личности, а также степенью тяжести далекоидущих последствий этого наказания для нарушителя (закрытие въезда в страну в течение пятилетнего срока, а в случае повторности правонарушения – десятилетнего). По мнению отечественных ученых, это «крайняя мера», требующая от судей учета всех обстоятельств совершения правонарушения. Пленум Верховного Суда РФ также подчеркивает приоритет семьи и обращает внимание правоприменителей на то, что данное административное наказание носит исключительный характер[6]. Рассмотрение дел указанной ка-

[1] См.: *Горшков И. С.* О некоторых вопросах производства по делам об административных правонарушениях в отношении неустановленного лица в правоприменительной практике органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2020. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: *Ячменев Г. Г.* Некоторые вопросы применения общих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в практике Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (2019–2021 годы) // Арбитражные споры. 2022. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] См.: *Кожохарь И. П.* Дефекты нормативно-правового регулирования. М., 2021. С. 136.

[4] См., например: *Старилов Ю. Н.* Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права : два новейших вопроса в современной правовой теории // Вестник Воронеж. гос. ун-та. 2020. № 2. С. 15–41.

[5] О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ред. от 23.12.2021) : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[6] См.: *Федорова (Казина) Т. В.* О некоторых актуальных вопросах в правоприменительной деятельности органов административной юрисдикции // Административное право и процесс. 2018. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тегории и принятие решений по ним суды должны осуществлять наиболее взвешенно, основываясь на точном соблюдении норм текущего национального законодательства об административной ответственности[7].

Так, Верховным Судом РФ обращается внимание правоприменителей на необходимость соблюдения требований ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ, а именно обязательное присутствие при рассмотрении такого рода дел лица, в отношении которого решается вопрос о назначении административного выдворения (п. 23.4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5).

Конституционным Судом РФ[8] также определено, что рассматриваемая норма КоАП РФ создает для иностранного гражданина дополнительные гарантии полноценной реализации его права на защиту, что особенно важно при назначении нарушителю наиболее суровых санкций, имеющих выраженный ограничительный характер. Однако анализ правоприменительной практики показывает, что судами допускается невыполнение указанных требований закона[9], когда решение об административном выдворении выносится при отсутствии иностранного гражданина[10].

Вместе с тем в правоприменительной практике имеются примеры, когда объективные обстоятельства позволяют осуществить подобное рассмотрение. Например, когда иностранный гражданин, по имеющимся сведениям, уже покинул территорию России, судом вполне обоснованно вынесено постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ[11].

Пленум Верховного Суда РФ особо отмечает необходимость соблюдения права на уважение семейной жизни[12], поскольку высылка лица может нарушить данное право. В рассматриваемой ситуации необходимо достичь баланса публичных и частных интересов, и назначение наказания должно исходить из объективной необходимости его применения к иностранному гражданину, быть соразмерным его целям. В данной ситуации суду необходимо строго и неукоснительно ориентироваться на принципы соразмерности и индивидуализации ответственности, исходя из конкретных обстоятельств совершения административного правонарушения, его длительности, повторности или неоднократности.

По мнению Е. А. Ефименко, имеющаяся вероятность нарушить право лица на уважение семейной жизни актуализирует проблему отказа правоприменителя от назначения административного выдворения, что обусловлено как спецификой дел такого рода, так и особенностями самого вида наказания[13]. Примером подобного отказа служит постановление по делу гражданки иностранного государства Х.[14], которая совершила нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, при этом уклонялась от выезда из страны. Признавая свою вину, она пояснила, что состоит в браке с гражданином РФ, имеет двух малолетних детей. В данной ситуации суд, исходя соразмерности наказания, а также достижения баланса публичных и частных интересов, постановил назначить Х. административный штраф без применения административного выдворения за пределы страны. Однако, если принудительная высылка иностранного гражданина является объективно необходимым способом обеспечения национальной безопасности от нежелательного субъ-

[7] См.: *Брунер Р. А.* Некоторые вопросы административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства // Современное право. 2018. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[8] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 октября 2018 г. № 2562-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[9] Дело № 5-1271/20 Михайловского районного суда Волгоградской области об административном правонарушении по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ в отношении гр. Республики Узбекистан Ю., возвращенное на новое рассмотрение Волгоградским областным судом. URL: http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=1019 (дата обращения: 04.01.2023).

[10] URL: http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=1019 (дата обращения: 04.01.2023).

[11] Постановление по делу №5-229/2013 394063, гор. Воронеж, Ленинский проспект, дом 157. URL: https://sudact.ru/regular/doc/3DsdtA0WF96o/?regular-txt (дата обращения: 04.01.2023).

[12] Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[13] См.: *Ефименко Е. А.* Административное выдворение : законодательные нормы и реалии правоприменения (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 4. С. 18.

[14] Постановление № 5-210/2020 от 29 июля 2020 г. по делу № 5-210/2020 Борисоглебского городского суда Воронежской области. URL: https://sudact.ru/regular/doc/0N7Oz8oruMLN/?regular-txt (дата обращения: 04.01.2023).

екта, Верховный Суд РФ исключает возможность административного выдворения такого лица за пределы страны.

Верховным Судом РФ внимание судей обращено на необходимость указания в постановлении по делу об административном правонарушении конкретной формы административного выдворения, которая в соответствии с ч. 4 ст. 3.10 КоАП РФ может осуществляться в форме принудительного выдворения либо контролируемого самостоятельного выезда из страны. Если в постановлении о назначении административного наказания форма выдворения отражения не нашла, способ и порядок исполнения административного наказания разъясняются судьей, вынесшим вышеуказанное постановление по заявлению заинтересованных лиц (ч. 3 ст. 31.4 КоАП РФ).

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 отражена возможность разрешения данного вопроса судьей при рассмотрении жалобы либо протеста прокурора на не вступившее в законную силу постановление об административном выдворении без его отмены. Подобная ситуация возможна в случае, если форма административного выдворения была определена, что усматривается в материалах дела, но не отражено в самом постановлении. Об этом может свидетельствовать, например, принятие решения судьей о помещении иностранного гражданина в специальное учреждение до его выдворения, поскольку данная мера обеспечивает административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации (ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ).

Важной гарантией обеспечения законности при подготовке к рассмотрению дел об административном правонарушении в области обеспечения режима пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства является соблюдение уполномоченными должностными лицами требований к содержанию протокола об административном правонарушении (ст. 28.2 КоАП РФ), а также полнота представленных материалов и обеспечение лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, полноценного права на защиту.

В свете этих требований при составлении протокола об административном правонарушении необходимо разъяснить лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и иным участникам производства по делу их права и обязанности, что должно подтверждаться соответствующей отметкой в протоколе (ч. 3 ст. 28.2 КоАП РФ). Важными правами физического лица и законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, является возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении, а также дачи объяснения. Протокол об административном правонарушении должен быть подписан составившим его должностным лицом и физическим лицом, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

На практике возвращение судами поступивших для рассмотрения протоколов об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства достаточно часто происходит в связи с тем, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не доставляется в суд. Также причиной такого возвращения может быть выявление в материалах дела нарушений, на которых акцентируется внимание в разъяснениях Верховного Суда РФ[15].

Как отмечалось ранее, в соответствии с положениями ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях, влекущих наказание в виде административного выдворения, обязательно присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу. Неявка такого лица в судебное заседание служит основанием для возвращения всех материалов дела в орган либо должностному лицу, составившему протокол (п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ). Постановление Президиума Совета судей РФ[16] в качестве предложения по повышению эффективности судебных процедур прямо указывает на такое основание возвращения протокола об административном правонарушении.

[15] Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за 2 квартал 2008 г. : утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 17 сентября 2008 г. (ред. от 4 июня 2014 г.) ; Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20 декабря 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[16] Постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 25 февраля 2016 г. № 489. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Данное положение также активно поддерживается научным сообществом, представители которого характеризуют его как объективное и справедливое[17].

Однако следует отметить, что в соответствии с разъяснениями Президиума Верховного Суда РФ действие этого правила распространяется только непосредственно на стадию рассмотрения дела об административном правонарушении[18]. На иных стадиях (например, пересмотра постановлений и решений) присутствие лица, которому назначено наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в вышестоящем суде уже не будет являться обязательным.

Также важным разъяснением Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. является позиция по поводу отсутствия возможности возвращения протокола об административном правонарушении после принятия судьей дела к производству, а также при его рассмотрении, что создает определенные проблемы в правоприменительной деятельности судей. На практике нередко возникают проблемы, связанные с тем, что при ознакомлении с материалами дела отдельные процессуальные нарушения не могут быть выявлены в силу своей неочевидности[19].

Однако некоторые основания для возвращения протокола об административном правонарушении не являются обоснованными, поскольку вполне могут быть восполнены в ходе рассмотрения дела. В качестве примеров можно привести указанное как основание для возвращения протокола об административном правонарушении отсутствие в материалах реквизитов для перечисления назначенного иностранному гражданину административного штрафа (определение № 3961/20 от 11 сентября 2020 г.)[20], при том что Верховный Суд РФ[21]дал четкие разъяснения по поводу отсутствия влияния на правильность разрешения дела об административном правонарушении уникального идентификатора начисления штрафов.

Не является объективным основанием возвращения протокола об административном правонарушении отсутствие объяснения сожительницы иностранного гражданина, который ссылался на факт совместного с ней проживания и наличие совместных детей, поскольку данные вопросы возможно выяснить в ходе рассмотрения дела[22].

С другой стороны, в судебной практике имеются факты, когда дело об административном правонарушении рассматривается судом при очевидной неполноте представленных материалов, которая не подлежит восполнению при рассмотрении дела. Применительно к рассматриваемой категории дел такими важными данными, по мнению Пленума Верховного Суда РФ (постановление от 24 марта 2005 г. № 5), будут являться сведения о владении лицом, в отношении которого рассматривается дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по данному делу, а также сведения о предоставлении ему переводчика. Однако на практике имеются факты отражения в материалах дел об административных правонарушениях, находящихся в производстве судов, сведений о предоставлении переводчика иностранному гражданину при наличии записи о его переводе в протоколе об административном правонарушении, однако текста перевода в материалах дела нет[23].

---

[17] См.: *Магомедова З. И.* Проблема процессуальных сроков в «арестных» административных делах // Мировой судья. 2014. № 12. С. 22–26. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Дятчина Е. В.* Проблемы правового регулирования деятельности мировых судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Мировой судья. 2016. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[18] Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2008 года : утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 17 сентября 2008 г.) (ред. от 04.06.2014) (извлечение). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[19] См.: *Трухин С. А.* Возвращение протокола об административном правонарушении для устранения его недостатков : пробелы закона // Судья. 2018. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[20] URL: http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=1019 (дата обращения: 04.01.2023).

[21] Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 3 : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17 февраля 2021 г.).Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[22] Определение Волжского городского суда Волгоградской области № 4635/20 от 22 октября 2020 г. URL: http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=1019 (дата обращения: 04.01.2023).

[23] Материалы дел Тракторозаводского районного суда г. Волгограда (дела № 5-1574/20, 5-1157/20, 5-1920/20), Городищенского районного суда Волгоградской области (дела № 5-706/20, 5-707/20, 5-708/20)

Отечественные исследователи в данной области аргументированно утверждают, что «языковые гарантии» лица, не владеющего языком, на котором ведется производство по делу об административном правонарушении[24], невозможно реализовать без переводчика[25], т. е. по сути оно лишается полноценного права на защиту. По мнению ученых-административистов, отсутствие в необходимых случаях переводчика буквально нарушает связь между участниками производства по делу об административном правонарушении[26]. Следовательно, наличие таких нарушений будет веским основанием для возвращения протокола об административном правонарушении. Так, должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, были возвращены сам протокол и другие материалы дела в отношении иностранного гражданина С., поскольку не выяснялись его владение русским языком и необходимость услуг переводчика. В протоколе об административном правонарушении в соответствующих графах такие записи отсутствуют, как и отсутствуют объяснения С. либо отметка о его отказе от дачи объяснений, позволяющие сделать вывод о его владении русским языком, что является существенным недостатком[27].

Вместе с тем анализ судебной практики свидетельствует об имеющихся фактах рассмотрения дел об административных правонарушениях при отсутствии подтверждения разъяснения прав лицам, привлекаемым к административной ответственности, в соответствии с ч. 2 ст. 24.2 КоАП РФ[28].

В качестве еще одной важнейшей особенности производства по делам о правонарушениях рассматриваемой категории необходимо отметить обязательность учета положений ч. 1 ст. 26.1 КоАП РФ об установлении личности лица, в отношении которого выносится постановление о назначении административного наказания.

Сложность заключается в том, что у иностранных граждан, совершающих правонарушения на территории Российской Федерации, отсутствуют действительные документы, удостоверяющие личность. Кроме того, нередки случаи сознательного утаивания иностранными гражданами своих персональных данных в ходе установления их личности в целях сокрытия незаконной иммиграции в Российскую Федерацию[29]. Процедура установления личности таких иностранных граждан инициируется ГУВМ МВД России либо соответствующими подразделениями территориального органа МВД России по субъекту Российской Федерации и осуществляется в соответствии с положениями ст. 10.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[30]. Если иностранный гражданин самостоятельно инициирует данную административную процедуру, ему необходимо подать соответствующее заявление в соответствующий уполномоченный орган[31].

и Центрального районного суда г. Волгограда (дело № 5-1666/20). URL: http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=1019 (дата обращения: 04.01.2023).

[24] См.: *Валеев Д. Х., Нуриев А. Г., Шахирьянов Р. В.* Процессуальный статус переводчика и доказательственное значение переводов в гражданском процессе // Вестник гражданского процесса. 2019. Т. 9, № 1. С. 114–123.

[25] См.: *Нобель Н. А.* К вопросу об участии переводчика при рассмотрении судьями судов общей юрисдикции дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2022. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[26] См.: *Чмырев С. Н., Кочеров Ю. Н.* Участие переводчика в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2022. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[27] Определение № 5-41/2015 от 17 июня 2015 г. по делу № 5-41/2015. URL: https://sudact.ru/regular/doc/td3fY6NY6IrX/?regular-txt (дата обращения: 14.01.2023).

[28] Среднеахтубинский районный суд Волгоградской области по делам № 5-737/20, 5-555/20; Дзержинский районный суд г. Волгограда по делам № 5-3214/20, 3138/20, 3119/20, 3085/20, 5-1862/20; Михайловский районный суд Волгоградской области по делам № 5-1229/20, 5-1271/20; Кумылженский районный суд Волгоградской области по делам № 5-107/20, 5-108/20, 5-109/20, 5-183/20). URL: http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=1019 (дата обращения: 04.01.2023).

[29] См.: *Сандугей А. Н.* Актуальные проблемы урегулирования правового статуса отдельных категорий лиц, не имеющих документов (действительных документов), удостоверяющих их личность на территории Российской Федерации. Миграционное право. 2018. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[30] О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[31] Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный) / А. Н. Жеребцов, А. О. Облезова, А. В. Семенова [и др.],

Проводимые в целях установления личности иностранного гражданина проверочные мероприятия включают:

– требование от иностранного гражданина предоставления необходимой информации в письменной форме;

– проведение различного рода проверок, опроса свидетелей, опознания по свидетельским показаниям;

– использование сведений об иностранных гражданах, содержащихся в информационных ресурсах МВД России в сфере миграции;

– использование дактилоскопической информации;

– направление запросов в дипломатические представительства, консульские учреждения иностранных государств в Российской Федерации, а также в международные организации[32].

При подтверждении достоверности персональных данных иностранного гражданина уполномоченным должностным лицом составляется заключение об установлении его личности.

Таким образом, в случае задержания сотрудниками полиции иностранного гражданина, совершившего правонарушение и не имеющего документов, удостоверяющих личность, перед решением вопроса о его привлечении к административной ответственности необходимо установить личность данного гражданина, составив соответствующее заключение, которое прилагается к материалам об административном правонарушении.

Вместе с тем на практике имеют место факты привлечения к административной ответственности иностранных граждан, не имеющих действительных документов, удостоверяющих личность, и не прошедших процедуру установления личности, хотя в материалах дела отражено обстоятельство утраты иностранным гражданином документов, удостоверяющих его личность[33].

Необходимо отметить, что взгляд государства на институт административной ответственности с течением времени существенно менялся, и в современных условиях роль административной ответственности в обеспечении правопорядка в обществе чрезвычайно высока. Бесспорно, что сегодня некоторые виды административных санкций по своей строгости не уступают уголовной ответственности[34] (например, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина, последствия которого сохраняются в течение пяти лет, а при повторности – в течение десяти лет, когда такому лицу запрещается въезд в Российскую Федерацию). Поэтому применение мер административной ответственности должно строго соответствовать достижению ее целей, задекларированных в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, не нарушая при этом принципов законодательства. Соблюдение же принципов законодательства об административной ответственности в свою очередь обеспечивает достижение целей административного наказания. При этом такие негативные факты, как привлечение к административной ответственности невиновного лица, назначение неадекватного наказания, а также иные нарушения, вызывают в обществе чувство несправедливости[35].

Справедливый же, неформальный подход к административной ответственности, по мнению отечественных ученых, заключается в том, что нарушение правопорядка должно быть устранено, нарушенное право восстановлено, а причиненный вред возмещен[36].

Говоря о необходимости соблюдения принципа справедливости при назначении admини-

2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[32] О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Ст. 10.1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[33] Дела Ленинского районного суда Волгоградской области № 5-350/20, 5-552/20); Центрального районного суда г. Волгограда (дела № 5-1749/20, 1572/20); Ворошиловского районного суда г. Волгограда (дело № 2356/20); Михайловского районного суда Волгоградской области (дело № 5-1271/20); Волжского городского суда Волгоградской области (дела № 5-4157/20, 5-3974/20); Николаевского районного суда Волгоградской области (дела № 5-589/20, 5-353/20, № 5-394/20, 5-593/20). URL: http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=1019 (дата обращения: 18.01.2023).

[34] См.: *Прохорова О. В.* Возобновление производства по делу об административном правонарушении по новым и вновь возникшим обстоятельствам // Административное право и процесс. 2014. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[35] См.: *Зырянов С. М.* Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. 2020. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[36] См.: *Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М., 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

стративного наказания, необходимо отметить, что в действующем КоАП РФ прямое закрепление данного принципа отсутствует и реализация его осуществляется через такие принципы, как равенство перед законом (ст. 1.4 КоАП РФ), презумпция невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ) и обеспечение законности (ст. 1.6 КоАП РФ). Также отечественные ученые-административисты считают, что справедливым при назначении административного наказания будет выбор в пользу более сурового из назначаемых за данный вид правонарушения только в случае, если менее строгий вид наказания не позволит достичь целей административной ответственности[37].

Примером такого выбора в правоприменительной практике по делам рассматриваемой категории является постановка вопроса о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, либо юридическому лицу за правонарушения в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах). Данная санкция является альтернативой административному штрафу, и решение о ее назначении должно быть аргументировано невозможностью достижения цели административного наказания путем назначения последнего (см. 3.12. КоАП РФ).

Отечественные исследователи характеризуют административное приостановление деятельности как исключительно строгую меру наказания, поскольку правонарушитель в результате ее применения на длительное время лишается возможности осуществления предпринимательской деятельности, что может повлечь срыв выполнения государственного заказа, неуплату кредитов, потерю сотрудников и, как следствие, – банкротство[38].

Суровость данного административного наказания и катастрофичность его последствий для сферы предпринимательства обусловили позицию ряда отечественных ученых о необходимости законодательного сокращения предельного срока его применения, поскольку современный трехмесячный срок является избыточным, либо даже об исключении административного приостановления деятельности из перечня видов административных наказаний и отнесения его к тождественной мере, направленной на обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, – временному запрету деятельности[39]. Такой подход соответствует курсу страны на либерализацию бизнеса и сокращение давления на него со стороны государства, а применение адекватных административных санкций будет ориентировано на реализуемые национальные проекты по поддержке и развитию бизнеса.

Однако анализ имеющейся судебной практики показывает, что суды, как правило, делают выбор в пользу более сурового наказания, чем административный штраф. Например, Пермским краевым судом было отказано в удовлетворении требования юридического лица о замене административного приостановления деятельности на иной вид наказания при его привлечении к административной ответственности по ст. 18.15 КоАП РФ[40].

Важным показателем справедливости назначения административного наказания является его соответствие имущественному положению и личности виновного[41]. Гуманистический, индивидуализированный подход законодателя к назначению административного наказания проявился в законодательной инновации, закрепленной в ч. 1 ст. 4.1.1

[37] См.: Административное право России : учебник / под общ. ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 445.

[38] См.: *Шилов Ю. В.* Изменение парадигмы административного приостановления деятельности и временного запрета деятельности // Административное право и процесс. 2020. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Толстых М.* Сможет ли Правительство РФ избавить бизнес от «смертных приговоров», отменив административное приостановление деятельности? // Административное право. 2020. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[39] См.: Там же.

[40] Решение Пермского краевого суда от 7 мая 2019 г. по делу № 7-798/2019/12-334/2019. URL: https://sudact.ru/regular/doc/td3fY6NY6IrX/?regular-txt (дата обращения: 14.01.2023).

[41] См.: *Недведская В. А.* Реализация принципа справедливости при назначении судом административного наказания по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2018. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

КоАП РФ, введенной в КоАП РФ в 2016 г.[42] В соответствии с данной нормой лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также юридическим лицам и их работникам административный штраф может быть заменен на предупреждение, причем даже если данный вид наказания не предусмотрен санкцией соответствующей нормы КоАП РФ. Возможность такого послабления законодатель предусмотрел только в том случае, если административное правонарушение совершено впервые, и при реализации данной нормы на практике уполномоченное должностное лицо обязано проверить наличие всех оснований для применения положений ст. 4.1.1 КоАП РФ.

Сегодня подобная практика замены административного штрафа на предупреждение достаточно успешно себя зарекомендовала. В качестве примера можно привести постановление Шебекинского районного суда Белгородской области [43], в соответствии с которым индивидуальный предприниматель был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ, однако ранее он не привлекался к административной ответственности за правонарушения, выявленные в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Вменяемая ему норма не входит в закрепленный ч. 2 ст. 4.1.1 КоАП РФ перечень правонарушений, за совершение которых административный штраф не подлежит замене на предупреждение. С учетом совокупности всех обстоятельств данного дела суд счел возможным назначить лицу наказание в виде предупреждения.

В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении должно содержать мотивированное решение. Необходимо отметить, что КоАП РФ не содержит четко сформулированных требований к содержанию решения, соответствие которым позволило бы признать его мотивированным, что, по мнению отечественных исследователей[44], зачастую является причиной судебных ошибок.

В качестве примера можно привести постановление Верховного Суда РФ[45], отменившее постановление судьи Басманного районного суда Москвы о привлечении лица к административной ответственности по ч. 3.1 ст. 18.8 КоАП РФ с назначением административного штрафа и дополнительной меры административного наказания – административного выдворения за пределы Российской Федерации. Причиной данной отмены явилось отсутствие мотивированного решения по делу: судьей районного суда не было приведено обоснование объективной необходимости применения к данному лицу административного выдворения, отсутствовали обоснования выводов о необходимости применения данного административного наказания.

Весьма важной в правоприменительной практике, по мнению Верховного Суда РФ, является реализация полномочий судьи по результатам рассмотрения дела дать окончательную юридическую квалификацию административного правонарушения (п. 20 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5), помимо того, что в протоколе об административном правонарушении такая квалификация уже должна быть указана. Однако правоприменительная практика показывает, что не всегда судьи следуют разъяснениям Верховного Суда РФ, вследствие чего допускаются ошибки при квалификации правонарушений. Примером служит дело, рассмотренное судьей Краснооктябрьского районного суда г. Волгограда в отношении гр. Республики Азербайджан Ф., который ранее уклонился от административного наказания в виде выдворения в форме контролируемого самостоятельного выезда, что в соответствии с ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ должно повлечь наложение административного штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации. Однако данному иностранному гражданину вновь было назначено выдво-

[42] О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ. Ст. 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[43] Постановление Шебекинского районного суда Белгородской области № 5-297/2021 от 27 июля 2021 г. по делу № 5-297/2021. https://sudact.ru/regular/doc/EELY6pe4iL69/?regular-txt=&regular-case_doc=&regular-lawchunkinfo (дата обращения: 14.01.2023).

[44] См.: *Рубашкин В. В.* Сравнительный анализ производств по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и арбитражных судах // Административное право и процесс. 2020. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[45] Постановление Верховного Суда РФ от 22 января 2018 г. № 5-АД18-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рение в форме контролируемого самостоятельного выезда из страны[46].

Важнейшее место в правоприменительной практике по рассмотрению дел о правонарушениях, связанных с обеспечением режима пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, занимает вопрос исполнения в полном объеме постановлений по соответствующим делам. Правоприменителям необходимо иметь в виду, что исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения находится в компетенции Федеральной службы судебных приставов (ч. 2 ст. 32.9 КоАП РФ). В случае же назначения контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации контроль за исполнением постановления по делу об административном правонарушении осуществляется должностными лицами МВД России (ч. 6, 7 ст. 32.10 КоАП РФ). При этом в материалах дел рассматриваемой категории должны иметься сведения, подтверждающие факт исполнения постановления по делу об административном правонарушении либо свидетельствующие об отсутствии возможности его исполнения.

Вместе с тем на практике в материалах дел нередко отсутствуют сведения о направлении вступивших в законную силу постановлений об административном наказании в виде административного выдворения в территориальные органы МВД России либо в территориальные подразделения Федеральной службы судебных приставов, а равно и сведения о направлении в службу судебных приставов копий судебных постановлений о назначении административного штрафа[47].

Таким образом, современное правоприменение по делам о правонарушениях в области обеспечения режима пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства характеризуется объемностью и значительным числом противоречивых ситуаций, складывающихся в ходе рассмотрения такого рода дел. При этом правоприменительная практика основывается на нормах действующего отечественного законодательства, а также разъяснениях судов по имеющимся проблемным вопросам (постановления Пленумов Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, обзоры судебной практики Верховного Суда РФ и др.), которые позволяют обеспечить мотивированность и обоснованность принимаемых решений. Однако на практике должностными лицами в условиях несовершенства отечественной нормативной правовой базы регулирования миграционных процессов нередко допускаются также факты неверного применения действующих норм законодательства об административных правонарушениях, игнорирования указаний высших судебных органов, формализма при назначении наказаний за совершенные административные правонарушения.

Задачи современных научных исследований – анализ имеющихся правоприменительных проблем и подготовка обоснованных предложений, направленных на восполнение пробелов регулирования обеспечения режима пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства с точки зрения административно-деликтного законодательства.

Библиографический список

Административное право России : учебник / под общ. ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 445.

Брунер Р. А. Некоторые вопросы административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства // Современное право. 2018. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Валеев Д. Х., Нуриев А. Г., Шахирьянов Р. В. Процессуальный статус переводчика и доказательственное значение переводов в гражданском процессе // Вестник гражданского процесса. 2019. Т. 9, № 1. С. 114–123.

Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М. : Норма, 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Горшков И. С. О некоторых вопросах производства по делам об административных правонарушениях в отношении неустановленного лица в правоприменительной практике органов внутренних

[46] Дело № 5-2360/20 Краснооктябрьского районного суда г. Волгограда. URL: http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=1019 (дата обращения: 18.01.2023).

[47] Дела № 5-1284/2020, 5-932/2020, 5-1216/2020 Михайловского районного суда Волгоградской области; дела № 5-3214/2020, 5-3119/20 Дзержинского районного суда г. Волгограда). URL: http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=1019 (дата обращения: 04.01.2023).

дел // Административное право и процесс. 2020. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Дятчина Е. В. Проблемы правового регулирования деятельности мировых судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Мировой судья. 2016. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ефименко Е. А. Административное выдворение : законодательные нормы и реалии правоприменения (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 4. С. 18.

Зырянов С. М. Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. 2020. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кожохарь И. П. Дефекты нормативно-правового регулирования. М. : Проспект, 2021. С. 136.

Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный) / А. Н. Жеребцов, А. О. Облезова, А. В. Семенова [и др.], 2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Магомедова З. И. Проблема процессуальных сроков в «арестных» административных делах // Мировой судья. 2014. № 12. С. 22–26. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Недведская В. А. Реализация принципа справедливости при назначении судом административного наказания по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2018. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Нобель Н. А. К вопросу об участии переводчика при рассмотрении судьями судов общей юрисдикции дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2022. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Прохорова О. В. Возобновление производства по делу об административном правонарушении по новым и вновь возникшим обстоятельствам // Административное право и процесс. 2014. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Рубашкин В. В. Сравнительный анализ производств по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и арбитражных судах // Административное право и процесс. 2020. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Сандугей А. Н. Актуальные проблемы урегулирования правового статуса отдельных категорий лиц, не имеющих документов (действительных документов), удостоверяющих их личность на территории Российской Федерации // Миграционное право. 2018. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Старилов Ю. Н. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права : два новейших вопроса в современной правовой теории // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2020. № 2. С. 15–41.

Толстых М. Сможет ли Правительство РФ избавить бизнес от «смертных приговоров», отменив административное приостановление деятельности? // Административное право. 2020. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Трухин С. А. Возвращение протокола об административном правонарушении для устранения его недостатков : пробелы закона // Судья. 2018. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федорова (Казина) Т. В. О некоторых актуальных вопросах в правоприменительной деятельности органов административной юрисдикции // Административное право и процесс. 2018. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Чмырев С. Н., Кочеров Ю. Н. Участие переводчика в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2022. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Шилов Ю. В. Изменение парадигмы административного приостановления деятельности и временного запрета деятельности // Административное право и процесс. 2020. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ячменев Г. Г. Некоторые вопросы применения общих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в практике Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (2019–2021 годы) // Арбитражные споры. 2022. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

Administrative law of Russia : textbook / eds. V. Ja. Kikot, P.A. Kononov, I.Sh. Kiliskhanova. 5th ed., revised. Moscow, 2012. P. 445.

Bruner R. A. Some issues of administrative refoulement of a foreign citizen or a stateless person

from the Russian Federation // Modern law. 2018. No. 4. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Valeev D. H., Nuriev A. G., Shakiryanov R. V. The procedural status of an interpreter and the evidentiary value of translations in civil proceedings // Bulletin of Civil procedure. 2019. Vol. 9, no. 1. P. 114–123. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Vitruk N. V. General Theory of Legal Liability. 2nd edition, revised and supplemented. Moscow : NORMA, 2009. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Gorshkov I. S. On some issues of proceedings in cases of administrative offenses against an unidentified person in the law enforcement practices of internal affairs agencies // Administrative Law and Proceedings. 2020. No. 3. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Dyatchina E. V. Problems of legal regulation of the activity of magistrates when hearing cases of administrative offenses // Magistrate. 2016. No. 2.

Efimenko E. A. Administrative refoulement: legislative norms and realities of law enforcement (based on the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and courts of general jurisdiction) // Journal of Constitutional Justice. 2015. No. 4. P. 18.

Zyryanov S. M. Problems of constructing the corpus delicti of administrative offenses in the articles of the Special part of the Administrative Code of the Russian Federation // Journal of Russian Law. 2020. No. 8. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Kozhohar I. P. Defects of regulatory management. Moscow : Prospect, 2021. P. 136.

Commentary to Federal Law No. 115-FZ of July 25, 2002 “On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation” (consequent numbering) / A. N. Zherebtsov, A. O. Oblezova, A. V. Semenova et al., 2016. Article 10.1. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Magomedova Z. I. The problem of procedural terms in "arrest" administrative cases // Justice of the Peace. 2014. No. 12. P. 22–26. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Nedvedskaya V. A. Implementation of the principle of justice in the application of administrative punishment by the court in cases of administrative offenses // Administrative law and proceedings. 2018. № 10. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Nobel N. A. On the problem of an interpreter presence during the administrative offenses trying by judges of courts of general // Administrative Law and Proceedings. 2022. No. 6. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Prokhorova O. V. Resumption of proceedings in the case of an administrative offense under new and newly arisen circumstances // Administrative Law and Proceedings. 2014. No. 11. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Rubashkin V. V. Comparative analysis of proceedings on cases of administrative offenses in courts of general jurisdiction and arbitration courts // Administrative Law and Proceedings. 2020. No. 10. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Sandugei A. N. Actual problems of regulation of the legal status of certain categories of persons without documents (valid documents) certifying their identity on the territory of the Russian Federation // Migration Law. 2018. No. 2. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Starilov Yu. N. The concept of the new Code of Administrative Offences of the Russian Federation and the "fate" of Administrative-and-Tort Law: two newest issues in modern legal theory // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2020. No. 2. P. 15–41.

Tolstykh M. Will the Government of the Russian Federation be able to rid business of "death sentences" by canceling the administrative suspension of activity? // Administrative Law. 2020. 2. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Trukhin S. A. The return of the protocol on an administrative offense to eliminate its shortcomings: gaps in the law // Judge. 2018. No. 4.

Fedorova (Kazina) T. V. On some actual issues in the law enforcement activities of administrative jurisdiction bodies // Administrative Law and Proceeedings. 2018. No. 2. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Chmyrev S. N., Kucherov Yu. N. Participation of an interpreter in proceedings on cases of administrative offenses // Administrative Law and Proceeding. 2022. No. 6. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Shilov Yu. V. Changing the paradigm of administrative suspension of activity and temporary prohibition of activity // Administrative Law and Proceedings. 2020. No. 4. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Yachmenev G. G. Some issues of application of the general provisions of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation (2019–2021) // Arbitral Disputes. 2022. No. 2. Retrived from law reference system “ConsultantPlus”.

Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д . Путилина

Катаева О. В., кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры управления и административной деятельности органов внутренних дел, полковник полиции

E-mail: Kataeva_70@ mail.ru

Поступила в редакцию: 28.12.2022

Для цитирования:

Катаева О. В. Проблемы правоприменительной практики по делам о правонарушениях в области обеспечения режима пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и роль разъяснений судов в их разрешении // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 154–166. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/154-166

Belgorod Law Institute of the MIA of Russia named after I. D. Putilin

Kataeva O. V., PhD of Legal Science, Associate Professor, Head of Management and Administrative Activities of the Agencies of the Ministry of Internal Affairs Department, Colonel of Police

E-mail: Kataeva_70@ mail.ru

Received: 28.12.2022

For citation:

Kataeva O. V. Problems of law enforcement practices in cases of the regime of residence violation in the Russian Federation by foreign citizens and stateless persons and the role of court explanations in their resolution // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 154–166. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/154-166

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/167-172

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРОВ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, ОРГАНИЗАЦИЙ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ В ЦЕЛЯХ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ДРУГИХ ЛИЦ, НЕОПРЕДЕЛЕННОГО КРУГА ЛИЦ

Т. В. Колобова
Воронежский государственный университет

PARTICIPATION OF PROSECUTORS, GOVERNMENT AGENCY, ORGANIZATIONS IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS IN ORDER TO PROTECT THE RIGHTS AND FREEDOMS OF OTHER PERSONS, AN INDEFINITE CIRCLE OF PERSONS

T. V. Kolobova
Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются теоретические и практические вопросы обращения уполномоченных субъектов в суд с административным иском в целях защиты прав и свобод других лиц; приводятся предложения по совершенствованию действующего процессуального законодательства.
Ключевые слова: административное судопроизводство, прокурор, лица, выступающие в защиту прав и интересов других лиц, неопределенного круга лиц, дача заключения по делу, отказ от иска.

Abstract: the article is devoted to the consideration of theoretical and practical issues of the appeal of authorized entities to the court with an administrative legal action in order to protect the rights and freedoms of other persons; the author sets out offers for the improvement of the current procedural law.
Key words: administrative legal proceedings, the prosecutor, persons who act in defense of the rights and interests of other persons, an indefinite circle of persons, giving an legal opinion on the case, waiver of claim.

Вопросы защиты прав и свобод граждан от незаконных решений и действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц всегда являются актуальными. Для уравновешивания положения сторон в административных правоотношениях, где только один участник – орган публичной власти – обладает властными полномочиями, требуются способы защиты интересов «слабой» стороны – гражданина или организации[1]. К таким способам относится административное судопроизводство. В качестве одной из государственных гарантий прав и свобод граждан законодателем предусмотрено особое средство их обеспечения – обращение в суд в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц, неопределенного круга лиц (далее также – защита «чужих» интересов). В данной статье рассмотрим специфику процессуального положения прокуроров и лиц, выступающих в защиту прав других субъектов в соответствии со ст. 40 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации[2] (далее – КАС РФ).

1. Участие в административном деле прокурора.

По статистике Судебного департамента при Верховном Суде РФ, количество административных дел, принимаемых к производству в связи с обращениями прокурора, составило 158 036 в

[1] См.: *Спиридонов П. Е.* Субъекты административного процесса : понятие и виды // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2022. № 2 (49). С. 178.

© Колобова Т. В., 2023

[2] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Рос. газета. 2015. 11 марта.

2021 г. и несколько снизилось в 2022 г., но тем не менее осталось значительным – 135 810[3].

Анализ положений КАС РФ свидетельствует о том, что законодателем недостаточно четко решен вопрос о процессуальном положении прокурора, обратившегося в суд в интересах другого лица. Так, в ст. 37 КАС РФ среди лиц, участвующих в деле, наряду со сторонами, заинтересованными лицами и др. назван прокурор. В ч. 2 ст. 38 КАС РФ конкретизировано понятие административного истца, к данной правовой категории отнесен в том числе прокурор. При этом лицо, в интересах которого прокурором подан административный иск, также является административным истцом. В ч. 4 ст. 39 КАС РФ установлено, что в судебном процессе прокурор пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца (кроме заключения соглашения о примирении и уплаты судебных расходов), а также обязанность уведомить гражданина о своем отказе от поданного в его интересах иска. Отсутствие у прокурора права на заключение соглашения о примирении связано с тем, что это право принадлежит исключительно сторонам по делу – субъектам спорного материального правоотношения.

В гражданском процессе участвующий в деле прокурор истцом не является (ст. 34, 38, 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации[4] (далее – ГПК РФ)).

У прокурора имеется свой особый интерес к делу, обусловленный его функциями и полномочиями в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»[5]. Интерес прокурора – государственный, публичный; это защита нарушенных интересов, прав и свобод граждан. В судебном процессе прокурор, скорее, не должностное, а процессуальное лицо – это вид лица, участвующего в деле.

В административном судопроизводстве прокурор уполномочен в том числе:

– инициировать возбуждение дела судом в целях защиты прав и свобод граждан, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, а также в других случаях;

– вступить в уже начатый по инициативе иных лиц процесс для дачи заключения по делу в случаях, предусмотренных законом.

Административное исковое заявление в защиту «чужих» интересов может быть подано прокурором только, если сам гражданин в силу уважительных причин (состояние здоровья, возраст, недееспособность и др.) не может самостоятельно реализовать свое право на судебную защиту[6]. На это должно быть указано в административном иске (ч. 6 ст. 125 КАС РФ).

Защита неопределенного круга лиц предполагает отсутствие конкретного выгодополучателя по делу, административное исковое заявление подается в интересах большого круга субъектов, оказавшихся в одинаковой юридико-фактической ситуации, например, в случае издания органом публичной власти не соответствующего закону акта[7]. Действующее законодательство не содержит легального установления неопределенного круга лиц. В судебной практике в качестве признака этого понятия указывается невозможность индивидуализировать таких субъектов, привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела[8]. В то же время довольно широкое понимание неопределенного круга лиц имеет границы: для защиты их интересов требуются непосредственное нарушение ответчиком прав многочисленной группы и потенциальная возможность противоправного вмешательства в права неиндивидуализированного круга лиц.

Категория «защита публичных интересов» включает в себя обеспечение интересов всего общества или определенных групп населения[9].

---

[3] Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://cdep.ru/index.php?id=79&item=7645.

[4] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138 ФЗ // Рос. газета. 2002. 20 нояб.

[5] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

[6] Решение Кировского областного суда от 12 сентября 2022 г. по делу № А-109/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[7] Решение Приморско-Ахтарского районного суда Краснодарского края от 8 сентября 2022 г. по делу № 2А-1155/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[8] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2018 г. № 41-КГ17-38. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[9] См.: *Павлова М. С.* Законные и публичные интересы в административном судопроизводстве в России :

Например, при взыскании с физических лиц денежных сумм в счет уплаты обязательных платежей и санкций в порядке ст. 286 КАС РФ защищаются публичные интересы, связанные с необходимостью исполнения налогового законодательства.

В КАС РФ не закрепляется единый перечень административных дел, по которым прокурор уполномочен дать заключение, норма ч. 7 ст. 39 вышеуказанного кодекса является бланкетной.

Такой подход в научной литературе осмысливается критически[10]. По нашему мнению, для достижения задач административного судопроизводства (защита нарушенных или оспариваемых прав граждан, правильное рассмотрение и разрешение административных дел, укрепление законности), а также обеспечения принципа правовой определенности следует установить единый перечень дел, по которым прокурор вступает в процесс для дачи заключения. Добавим, что прокурор не дает заключения по административному делу, если оно возбуждено на основании его административного искового заявления.

В ч. 6 ст. 39 КАС РФ стоит предусмотреть право административного истца обозначить свою позицию о потребности продолжить рассмотрение дела в случае отказа прокурора от иска. Поскольку последний не является материальным истцом, лицо, в защиту интересов которого подан административный иск, должно иметь право определить судьбу данного иска. Суду целесообразно выяснять точку зрения гражданина относительно намерения поддержать административный иск или отказаться от него. В свою очередь это будет являть собой реализацию принципа активной роли суда в административном судопроизводстве.

2. Органы, организации и должностные лица, выступающие в защиту прав, свобод и интересов других лиц или неопределенного круга лиц.

В соответствии со ст. 40 КАС РФ это особая группа участников административного судопроизводства. Их процессуальный статус определяется тем обстоятельством, что требования, изложенные ими в административном исковом заявлении, не являются непосредственно их собственными требованиями, а напрямую затрагивают интересы других субъектов. Основанием для участия органов публичной власти, организаций и должностных лиц в судебном административном процессе является их процессуальная заинтересованность. Она обусловлена функциями и компетенцией этих органов и должностных лиц, установленными законом и обязывающими в определенных случаях использовать способ судебной защиты прав граждан.

В КАС РФ нет единой устойчивой терминологии для обозначения данных участников административного судопроизводства. Так, в п. 4 ст. 37 КАС РФ они именуются как «органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц» и объединены с лицами, которые привлекаются в судебный процесс для дачи заключения по административному делу. При этом в административном судопроизводстве, в отличие от гражданского (ст. 47 ГПК РФ), не предусмотрена такая форма защиты интересов других лиц, как дача заключения по административному делу.

В ч. 2 ст. 62 КАС РФ упоминаются «органы, организации и граждан, обратившиеся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц». В ч. 1 ст. 85 КАС РФ речь идет в том числе о «лице, обратившемся в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц». В то же время ст. 40 КАС РФ называется «Обращение в суд в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц». Такая терминологическая неопределенность является негативным аспектом правового регулирования[11].

В отличие от прокурора, участвующего в деле, лица, перечисленные в ст. 40 КАС РФ, могут обратиться в суд в защиту интересов других субъектов только в случаях, прямо предусмотренных законами. В этом смысле вышеуказанная статья носит бланкетный характер, для предъявления

проблемы толкования // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 5 (160). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[10] См.: *Афанасьева Т. И.* О некоторых проблемах правового обеспечения участия прокурора в административном судопроизводстве // Российский судья. 2021. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[11] Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность» / Ю. Н. Старилов, С. Н. Махина, Ю. Б. Носова, О. С. Рогачева ; под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М., 2023. С. 203.

иска в защиту «чужих» интересов необходимо правовое основание.

Правом на обращение в суд обладают прежде всего сами заинтересованные лица, а иные субъекты – только в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами (ч. 1 ст. 4 КАС РФ). Поэтому согласно п. 2 ч. 1 ст. 128 КАС РФ в принятии административного искового заявления будет отказано, если оно подано в защиту интересов другого лица субъектом, которому данным кодексом или другими законами не предоставлено такое право.

Лица, защищающие права и законные интересы других субъектов, являются неоднородной по своему составу категорией, в их числе – государственные органы и органы местного самоуправления, Центральный банк Российской Федерации, должностные лица, уполномоченные по правам человека и по правам ребенка федерального и регионального уровня, иные лица, а также организации, в том числе общественные объединения, граждане.

Так, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации право выступить в защиту интересов других лиц предоставлено ст. 29 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ[12] (далее – Закон № 1-ФКЗ), а региональным омбудсменам[13] – ст. 11 Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ[14] (далее – Закон № 48-ФЗ).

Неуказание в законодательстве (КАС РФ, Закон № 1-ФКЗ, Закон № 48-ФЗ) случаев реализации омбудсменами своих полномочий по обращению в суд с административным иском и категорий лиц, которым в первую очередь следует оказывать содействие в реализации механизма судебной защиты интересов и прав, как это сделано в КАС РФ в отношении участия в административном деле прокурора (исключительно, если защищаемый гражданин в силу уважительных причин не способен сам воспользоваться механизмами судебной правовой защиты), по нашему мнению, на практике может привести к возникновению коллизий и нарушению омбудсменами принципа равенства граждан, их права на квалифицированную юридическую помощь.

В качестве критериев реализации уполномоченными по правам человека правовой возможности обращаться в суд предлагаем определить категорию заявителей, которые нуждаются в административно-правовой защите. Предлагаем урегулировать данный вопрос в КАС РФ, Законе № 1-ФКЗ и Законе № 48-ФЗ по аналогии с нормой ч. 1 ст. 39 КАС РФ, добавив категорию малоимущих граждан (в значении, указанном в п. 1 ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ[15]).

Также отметим, что КАС РФ не содержит упоминания об уполномоченных по защите прав предпринимателей, хотя на момент принятия данного кодекса вышеуказанный институт существовал уже около двух лет. При этом в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ[16] (далее – Закон № 78-ФЗ) бизнес-омбудсмены имеют своей целью защиту прав и законных интересов предпринимателей в публично-правовых спорах, в которых последние являются «слабой» стороной, и могут для этого обращаться в суд. Участие вышеуказанных специализированных омбудсменов в судебном административном процессе способно обеспечить необходимый баланс и выровнять правовое положение сторон в таких делах[17]. В то же время ни КАС РФ, ни Закон № 78-ФЗ не предоставляют бизнес-омбудсменам право обращения в суд в защиту прав неопределенного круга лиц.

Учитывая изложенное, предлагаем дополнить КАС РФ отдельной ст. 39.1, регламентирующей участие в административном деле уполномоченных по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, иных специализированных омбудсменов.

Возвращаясь к вопросу о рассмотрении процессуального положения лиц, обращающихся в

[12] Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Рос. газета. 1997. 4 марта.

[13] Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 23 декабря 2020 г. по делу № 33а-3944/2020 // ГАС РФ «Правосудие». URL: https://bsr.sudrf.ru ; Решение Ленинского районного суда г. Курска от 25 февраля 2021 г. по делу № 2а-620/2021 // Официальный сайт Ленинского районного суда г. Курска. URL: http://lensud.krs.sudrf.ru.

[14] Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ // Рос. газета. 2020. 20 марта.

[15] О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ // Рос. газета. 2011. 23 нояб.

[16] Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ // Рос. газета. 2013. 13 мая.

[17] См.: *Зайков Д. Е.* Уполномоченные по защите прав предпринимателей как участники административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 59.

суд в защиту «чужих интересов», добавим, что в отличие от прокурора субъекты, указанные в ст. 40 КАС РФ, не имеют права вступать в процесс для дачи заключения.

Как следует из содержания вышеуказанной статьи, органы публичной власти, организации, должностные лица могут обратиться в суд со следующими видами исковых требований: в защиту других лиц; в защиту неопределенного круга лиц; в защиту публичных интересов. Общественные организации, например профсоюзы, могут выступить в интересах всех своих членов.

Право органов публичной власти и организаций на обращение в суд в защиту других лиц реализуется при наличии прямого указания в законах, без специального уполномочивания со стороны субъектов, в интересах которых административный иск подается.

Административное исковое заявление, поданное на основании ст. 40 КАС РФ, должно соответствовать требованиям, предусмотренным ст. 125 данного кодекса. Для вышеуказанных субъектов нет обязанности указывать в исковом заявлении сведения о соблюдении предусмотренного законом досудебного порядка урегулирования спора, а также сведения о подаче жалобы в порядке подчиненности.

Ведение дела в суде происходит по общим правилам КАС РФ с учетом особенностей, установленных в ст. 40 данного кодекса. На заявителя возлагается бремя доказывания заявленных требований (ст. 62 КАС РФ).

Лица, обращающиеся в суд в защиту «чужих» интересов, наделены правом отказа от административного иска. При этом возможны следующие ситуации:

– в случае отказа органов, организаций и должностных лиц от административного иска в защиту другого лица суд оставляет исковое заявление без рассмотрения, если гражданин, в чьих интересах оно было подано (его представитель или законный представитель), не заявит о том, что он поддерживает административный иск;

– в случае отказа гражданина поддержать административный иск суд принимает отказ органов, организаций и должностных лиц, если это не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы иных лиц.

Таким образом, особое положение органов, организаций и должностных лиц, защищающих в судебном процессе «чужие» интересы, характеризуется следующим:

– все эти субъекты являются лицами, участвующими в деле;

– в судебном процессе они выступают в роли процессуальной стороны – участвующего в деле лица, которое пользуется правами и несет обязанности административного истца за некоторым исключением[18];

– имеют только процессуальный интерес в исходе дела: они не являются субъектами спорного материального правоотношения, поэтому решение суда не влияет на их права и обязанности, они не получают какой-либо выгоды, их участие преследует общественно полезные цели;

– участвуют в деле в «чужих» интересах от своего имени, что отличает их от представителей, выступающих от имени и в интересах представляемого лица – истца или ответчика;

– наряду с ними к делу привлекается административный истец, чьи материальные права и законные интересы нарушены.

В настоящее время институт обращения в суд в целях защиты «чужих» интересов востребован и актуален, поскольку способствует обеспечению гарантий прав граждан и организаций на эффективную государственную судебную защиту нарушенных прав и свобод. Корректировка правовых норм в части уточнения процессуального статуса и полномочий прокурора, лиц, участвующих в деле для защиты прав других субъектов, а также правовых возможностей самих граждан, в интересах которых в суд обращаются уполномоченные органы и должностные лица, будет способствовать совершенствованию данного института.

Библиографический список

Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность» / Ю. Н. Старилов, С. Н. Махина, Ю. Б. Носова, О. С. Рогачева ; под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма, ИНФРА-М, 2023. 624 с.

Афанасьева Т. И. О некоторых проблемах правового обеспечения участия прокурора в административном судопроизводстве // Российский судья. 2021. № 8. С. 43–48.

[18] *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Зайков Д. Е. Уполномоченные по защите прав предпринимателей как участники административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 58–61.

Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Российский университет дружбы народов, Юридический институт. М. : Статут, 2017. 766 с.

Павлова М. С. Законные и публичные интересы в административном судопроизводстве в России : проблемы толкования // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 5 (160). С. 63–77.

Спиридонов П. Е. Субъекты административного процесса : понятие и виды // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2022. № 2 (49). С. 178–192.

References

Administrative legal proceedings: a textbook for undergraduate, graduate, specialist in the areas of «Jurisprudence» and «Judicial and prosecutorial activities» / Ya. N. Starilov, S. N. Makhina, Ya. B. Nosova, O. S. Rogacheva; edited by Ya. N. Starilov. 2 edition, revision. Moscow : Norma: INFRA-M, 2023. 624 p.

Afanasyeva T. I. On some problems of legal support for the participation of the prosecutor in administrative proceedings // Russian judge. 2021. No. 8. P. 43–48.

Zaikov D. E. Commissioners for the protection of the rights of entrepreneurs as participants in administrative legal proceedings // Administrative law and process. 2019. No. 11. P. 58–61.

Zelentsov A. B., Yastrebov O. A. Judicial administrative law: a textbook for university students studying in the specialty «Jurisprudence» / Peoples' Friendship University of Russia, Institute of Law. Moscow, Statut, 2017. 766 p.

Pavlova M. S. Legitimate and public interests in administrative proceedings in Russia: problems of interpretation // Comparative constitutional review. 2022. No. 5 (160). P. 63–77.

Spiridonov P. E. Subjects of the administrative process: concept and types // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. No. 2 (49). P. 178–192.

Воронежский государственный университет
Колобова Т. В., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного и административного процессуального права
E-mail: kolobova21@yandex.ru

Поступила в редакцию: 20.04.2023

Для цитирования:
Колобова Т. В. Участие прокуроров, государственных органов, организаций в административном судопроизводстве в целях защиты прав и свобод других лиц, неопределенного круга лиц // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 167–172. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/167-172

Voronezh State University
Kolobova T. V., PhD of Legal Sciences, Lecturer of the Administrative and Administrative Procedural Law Department
E-mail: kolobova21@yandex.ru

Received: 20.04.2023

For citation:
Kolobova T. V. Participation of prosecutors, government agency, organizations in administrative legal proceedings in order to protect the rights and freedoms of other persons, an indefinite circle of persons // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 167–172. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/167-172

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/173-182

ОПЕРАТИВНЫЙ ШТАБ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ БИОЛОГИЧЕСКОЙ УГРОЗЫ

Е. С. Катинская
Воронежский государственный университет

OPERATIONAL HEADQUARTERS: THE LEGAL NATURE OF THE ORGANIZATION OF ACTIVITIES AND THE PROBLEMS OF FUNCTIONING UNDER CONDITIONS OF A BIOLOGICAL THREAT

E. S. Katinskaya
Voronezh State University

Аннотация: оперативный штаб является важным элементом системы предупреждения и ликвидации кризисных ситуаций. В статье сопоставляется административная правосубъектность оперативного штаба, созданного в период установления специального режима, связанного с возникновением биологического риска и (или) биологической угрозой, с существенными признаками органа исполнительной власти в целях определения их места и роли в системе органов оперативного управления. Предложен авторский подход к пониманию данного института, основанного на выявлении правовой природы, целей создания оперштабов, принципов деятельности, анализа структуры, компетенции данного органа оперативного управления.
Ключевые слова: оперативный штаб, оперативное управление, биологический риск, биологическая угроза, специальное административно-правовое регулирование, специальный режим.

Abstract: the operational headquarters is an important element of the system for preventing and eliminating crisis situations. The article compares the administrative legal personality of the operational headquarters, created during the period of establishing a special regime associated with the occurrence of biological risk and (or) in the conditions of a biological threat, with the essential features of an executive authority in order to determine their place and role in the system of operational management bodies. The author's approach to understanding this institution, based on the identification of the legal nature, the goals of creating operational headquarters, the principles of activity, the analysis of the structure, the competence of operational administration.
Key words: operational headquarters, operational management, biological risk, biological threat, special administrative and legal regulation, special regime.

Кризисы и чрезвычайные ситуации становятся все более распространенными, надлежащее правовое регулирование играет важную роль в обеспечении безопасности граждан и сохранении жизненно важных объектов. Установление специального правового регулирования предполагает формирование единой государственной системы предупреждения и ликвидации кризисной ситуации. Образование оперативных штабов стало неотъемлемой частью организационно-правового обеспечения административно-правовых режимов, предмет и правовая природа организации и функционирования деятельности которых не являются универсальными и вытекают из сути кризиса.

Несмотря на определенного рода единство целей, чрезвычайное режимное регулирование разнообразно, что обусловлено спецификацией тех ситуаций и обстоятельств, которые требуют чрезвычайного реагирования, и исключает воз-

© Катинская Е. С., 2023

можность унификации регулирования[1]. Исходя из многогранного понимания административных режимов, тенденций появления новых ситуаций, требующих специального административного-правового регулирования, основанного не только на запретах, но и на привилегиях, льготах, преимуществах[2], внимание в данной статье будет акцентировано на правовой природе организации оперативных штабов, образуемых при возникновении биологического риска и (или) в условиях биологической угрозы.

Государственная политика в области обеспечения биологической безопасности является частью системы государственного управления в сфере национальной безопасности Российской Федерации[3]. Особенно актуальным является сокращение угроз биобезопасности как совокупности условий и факторов биологического характера, которые могут нанести ущерб публичным и частным интересам[4]. Биозащита сводится к большому комплексу мероприятий, сопряженных с политикой не только в области обеспечения биологической безопасности, но и социальной, правовой.

Стандарт «хорошей администрации»[5] основан в том числе на принципе законности. Верховенство закона и оговорка в законе как две основные формы данного принципа государственного управления, отмеченного в немецком административном праве[6], должны учитываться при построении системы органов оперативного управления. Основанность на законе, или обязательное законодательное закрепление норм, регламентирующих порядок введения специального правового режима, в частности определения системы и структуры функционирования органов и организаций в кризисных ситуациях, остается актуальным.

В целом, оперативный штаб является важным элементом системы предупреждения и ликвидации кризисных ситуаций. Однако для эффективной работы необходимо решать различные проблемы, связанные с нехваткой ресурсов, несовершенством координации и соблюдением законодательства, по этим причинам *целевой критерий* является ориентиром для структурной организации и оперативного управления силами и средствами.

Предлагаем сопоставить административную правосубъектность оперативного штаба, созданного в период установления специального режима, связанного с возникновением биологического риска и (или) биологической угрозой, с существенными признаками органа исполнительной власти[7] в целях определения их места и роли в системе органов оперативного управления.

Правовая природа оперативного штаба связана с его формированием органом управления. Учитывая чрезвычайность правового регулирования, следует исходить из компетенции, предоставленной ст. 12 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[8], позволяющей Правительству учреждать совещательные органы (советы) для исследования причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий, координации деятельности органов публичной власти. Так, в период пандемии COVID-19 координационным советом по представлению Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека был создан оперативный штаб[9]. Задачи совета не ограничились толь-

---

[1] См.: Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права : монография / под ред. Р. Л. Хачатурова, А. П. Шергина. М., 2022. С. 248.

[2] См.: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика : монография / Е. С. Болтанова, А. А. Здоровцева, О. А. Золотова [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. 526 с.

[3] Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу : указ Президента РФ от 11 марта 2019 г. № 97 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 11. Ст. 1106.

[4] См.: *Шевырев Д. Н.* Биологическая безопасность : социально-правовые и терминологические характеристики // Юрист. 2020. № 4. С. 16–22.

[5] *Гриценко Е. В.* Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115–128.

[6] См.: *Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф.* Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 2 (49). С. 72–93.

[7] См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2016. С. 233–238.

[8] О Правительстве Российской Федерации : федер. конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Рос. газета. 9 нояб.

[9] Об утверждении Порядка действий органов публичной власти по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением

ко решением вопросов медицинского и санитарно-эпидемиологического характера и включили организацию межведомственного взаимодействия и в целом комплексное решение проблем в тех сферах, которые пострадали от распространения инфекции. В состав совета вошли члены оперативного штаба, комиссии по повышению устойчивости российской экономики и руководители субъектов Российской Федерации.

Оперативный штаб образуется в определенных *целях* и для решения соответствующих задач. Для цели предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции и принятия необходимых организационно-распорядительных мер в период чрезвычайного администрирования поручением Председателя Правительства РФ от 18 марта 2020 г. № ММ-П12-1950 «О создании ведомственных оперативных штабов в целях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции и принятия необходимых организационно-распорядительных мер»[10] очерчены основные задачи оперштабов: организация взаимодействия с органами и организациями, выработка предложений по проведению мероприятий, направленных на предупреждение распространения коронавирусной инфекции внутри системы федеральных органов исполнительной власти. Цели Воронежского оперштаба были прописаны конкретнее: «организация оперативного рассмотрения вопросов, связанных с санитарной охраной территории области, профилактикой возникновения среди населения случаев заболевания новой коронавирусной инфекцией, проведением комплекса мероприятий, обеспечивающих локализацию и ликвидацию очагов заболеваний, и стабилизацию санитарно-эпидемиологической обстановки в области»[11].

Деятельность оперативных штабов строится в соответствии не только с общеправовыми *принципами* деятельности органов исполнительной власти, но и такими специальными принципами, как концепция обеспечения допустимого риска, профилактика возникновения чрезвычайных ситуаций, комплексный и системный подходы в управлении безопасностью, построение системы работы на правовой основе с чётким разграничением обязанностей участников Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС), оперативность принятия решений и их научная обоснованность и др.

Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации»[12] закрепляет, что организация научной деятельности в области обеспечения биологической безопасности является одной из основных задач по обеспечению биологической безопасности. Задействование столь большого количества органов государственной власти, которые в своей структуре формируют органы оперативного управления, для обеспечения биологической безопасности настораживает. Федеральным законом о биобезопасности не определены единый координационный центр и его роль в обеспечении управления в целом[13]. Данная проблема напрямую связана с вопросами взаимодействия органов оперативного управления в разнообразных органах государственной власти, организациях и согласованностью принятия ими решений таким образом, чтобы исключалось дублирование системы органов управления.

Интересной является практика зарубежных стран. Так, в Административном суде Берлина предметом оспаривания стали ежедневные отчеты о ситуации с COVID-19, опубликованные Институтом Роберта Коха (далее – RKI), которые по решению суда не могут быть обжалованы в судебном порядке отдельными лицами[14]. RKI представляет собой независимый высший фе-

на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний : указ Президента РФ от 4 января 2021 г. № 12 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 2 (ч. I). Ст. 379.

[10] URL: https://docs.cntd.ru/document/564602173 (дата обращения: 11.02.2023).

[11] О создании оперативного штаба по координации мероприятий по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Воронежской области : распоряжение Правительства Воронежской области от 31 января 2020 г. № 98-р // URL: https://clck.ru/am36x (дата обращения: 05.04.2023).

[12] О биологической безопасности в Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 11.03.2023).

[13] См.: *Лисаченко А. В.* Правовое обеспечение безопасности применения результатов генетических технологий как элемент государственной политики : состояние и перспективы // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 38–46.

[14] См.: RKI-Lageberichte: Bürger können keine Änderungen beanspruchen (nr. 45/2020). URL.: https://www.berlin.de/gerichte/verwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung.990514.php (дата обращения: 11.02.2023).

деральный орган по инфекционным заболеваниям, который находится в прямом подчинении Федеральному министерству здравоохранения в качестве надзорного и высшего федерального органа[15]. Правовой статус института в основном регламентирован § 2 Закона «Об учреждениях преемственности Федерального управления здравоохранения»[16] и Законом «О профилактике и борьбе с инфекционными заболеваниями у людей». RKI консультирует органы по разработке политики, участвует в разработке профессиональных стандартов. Именно его отчеты ложатся в основу принятия управленческих решений. Можно сделать вывод, что по своей сути отчеты Института Роберта Коха – публичное экспертное заключение.

Принятие управленческих решений требует научной обоснованности применения тех или иных мер. Участие специализированных учреждений не только обоснованно, но и необходимо. Так, в Германии органы публичной администрации учитывают отчеты Института Роберта Коха, в США – Университета Джонса Хопкинса, в России – Федерального бюджетного учреждения науки «Государственный научный центр вирусологии и биотехнологии "Вектор" Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (ФБУН ГНЦ ВБ «Вектор» Роспотребнадзора) и Федерального бюджетного учреждения науки «Центральный НИИ эпидемиологии». Считаем, что в условия кризиса оценивать характер и степень угрозы должны органы, обладающие специальной компетенцией, или соответствующие научные центры.

Сама же *деятельность* оперативного штаба по своему содержанию носит управленческий, организационно-распорядительный, координационный, совещательный характер; в результате этой деятельности решаются и реализуются государственные задачи и функции в конкретный период времени на определенной территории, контролируется выполнение плана мероприятий. Функции по контролю и надзору выполняют профильные органы исполнительной власти (Минздравсоцразвития, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Роскомнадзор, Росаккредитация, Росстат и др.)[17], поэтому оперштабу не свойственен контрольный (надзорный) характер деятельности.

При определении перспектив совершенствования в литературе предлагается задействовать потенциал Государственного совета Российской Федерации при условии наделения его не только консультативными функциями, но и полномочиями по независимой оценке характера и степени угрозы, способной привести к развитию ЧС федерального масштаба, а также правом разработки обязательного для исполнения на федеральном и региональном уровнях перечня мероприятий, направленных на противодействие развитию ЧС, и осуществления контроля за его реализацией[18]. Считаем избыточным наделять Госсовет указанными полномочиями, которые дублировали бы деятельность специализирующихся органов исполнительной власти.

Структура оперативного штаба не подразумевает наличия подразделений. Так, по аналогии с оперативной группой регионального центра МЧС России[19] можно сказать, что это орган управления, предназначенный для оперативного реагирования. Несомненно, в кризисный период влияние оказывает и человеческий фактор, потенциал саморегулирования в сочетании с государственным регулированием в сферах высокого риска в разнообразных областях деятельности становится более востребованным[20]. А. А. Мохов и Г. И. Селезнев предлагают рассмо-

[15] VG Berlin, Beschluss vom 10.09.2020 – 14 L 382/20. URL: https://openjur.de/u/2300594.html (дата обращения: 11.02.2023).

[16] Gesetz über Nachfolgeeinrichtungen des Bundesgesundheitsamtes (BGA – nachfolgegesetz – BGA – nachfG). URL: https://www-gesetze--im--internet-de.translate.goog/bga-nachfg/BJNR141610994.html?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=op (дата обращения: 11.02.2023).

[17] План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции : утв. Правительством РФ 17 марта 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.02.2023).

[18] См.: *Зенин С. С.* Нормативно-правовое обеспечение деятельности органов публичной власти в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Lex russica. 2021. Т. 74, № 7. С. 73–84.

[19] Методические рекомендации по организации деятельности оперативных штабов ликвидации чрезвычайных ситуаций и оперативных групп территориальных органов МЧС России, местных гарнизонов пожарной охраны : утв. МЧС России 1 ноября 2013 г. № 2-4-87-34-14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.02.2023).

[20] См.: *Мохов А. А.* Потенциал саморегулирования в области обеспечения биологической безопасности // Гражданское право. 2022. № 1. С. 41–44.

треть целесообразность создания в Российской Федерации должности Уполномоченного по защите прав в сфере охраны здоровья граждан, на которого были бы возложены задачи от разрешения конфликтов до мониторинга правоприменения и выработки предложений по совершенствованию законодательства об охране здоровья граждан[21]. Антиковидные оперативные штабы были созданы на каждом уровне реагирования, но их субъектный состав не всегда обладал достаточной квалификацией, что могло отразиться на принятии решений или неправильном выборе методов борьбы с кризисной ситуацией.

Компетенция органов, а также порядок принятия решений определяются в положениях о них или в решениях об их образовании. В случае с Координационным советом при Правительстве РФ по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, положение утверждалось постановлением Правительства РФ. При этом, например, в вопросах противодействия терроризму законодатель четко определяет его компетенцию.

Распоряжение правительства Воронежской области от 31 января 2020 г. № 98-р[22] определяет лишь состав оперштаба. Стоит отметить, что такая практика не повсеместная. Например, в Орловской области постановлением правительства от 18 марта 2020 г. № 151[23] определяется не только состав, но и задачи, функции, порядок деятельности и принятия решений.

Оперативные штабы объединяют представителей различных служб и организаций, которые могут быть задействованы в предупреждении и ликвидации кризисных ситуаций. Это могут быть представители правоохранительных органов, медицинских учреждений, пожарной охраны, гражданской обороны и других служб.

В условиях оперативного управления оперштаб или иной временный орган управления действует *непрерывно на определённой территории* (например, в Указе Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 – «в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территории, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе в условиях введения режима повышенной готовности, чрезвычайной ситуации»[24]) и *в течение определенного времени* (например, «в период действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»[25]). Именно пространственная и временная ограниченность является одним из признаков специального режима, продолжительность которой определяется задачами введения специального регулирования, сложностью ситуации[26]. Таким образом, исключается длительность функционирования оперативных штабов, поскольку экстраординарное регулирование не должно стать ординарным.

Характеризуя чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера как кризисные, стоит отметить, что система органов управления РСЧС на объектовом уровне, рекомендованная МЧС России, включает руководителя объекта, комиссию по чрезвычайным ситуациям и штаб по делам ГО и ЧС, который является посто-

[21] См.: *Мохов А. А., Селезнев Г. И.* Институт Уполномоченного по защите прав в сфере охраны здоровья граждан // Юрист. 2020. № 10. С. 68–74.

[22] О создании оперативного штаба по координации мероприятий по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Воронежской области : распоряжение правительства Воронежской области от 31 января 2020 г. № 98-р. URL: https://clck.ru/am36x (дата обращения: 18.02.2023).

[23] О создании регионального оперативного штаба по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) на территории Орловской области : постановление правительства Орловской области от 18 марта 2020 г. № 151 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5700202003200010?index=6&rangeSize=1 (дата обращения: 18.02.2023).

[24] О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) : указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2082.

[25] Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) : указ Президента РФ от 11 мая 2020 г. № 316. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.04.2023).

[26] См.: Специальные административно-правовые режимы : учеб. пособие / под ред. С. А. Старостина. М., 2021. С. 15.

янно действующим органом управления[27]. И здесь, конечно, стоит отметить, что в случае с МЧС речь идет о специальной службе, которая непрерывно предотвращает различные аварии, поэтому и штаб является постоянно действующим в отличие от оперативного штаба, функционировавшего в условиях биологической угрозы, например, распространения новой коронавирусной инфекции.

Решение является итоговым актом заседания оперативного штаба. В Воронежской области решения утверждаются губернатором и публикуются на официальном сайте Правительства Воронежской области. Однако порядок принятия таких актов, их действие и оспаривание в законодательстве не закреплены.

Анализ решений воронежского оперштаба[28] показывает, что в большинстве из них содержатся поручения, т. е. прямые указания по осуществлению управленческих действий для руководителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации, отраслевых исполнительных органов, подчиненных им учреждений и организаций (например, о подготовке и принятии нормативных правовых актов, принятии определенных мер, выделении из бюджета денежных средств, предоставлении помещений и т. д.). Учитывая, что оперативный штаб был призван координировать мероприятия по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, нельзя не отметить его ключевую роль в принятии решений о введении коронавирусных ограничений. Однако ограничения вводятся только с момента издания соответствующего нормативного акта, например указа высшего должностного лица субъекта РФ.

Как указывал Верховный Суд РФ в Обзоре по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 21 апреля 2020 г.[29], органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут принимать в развитие положений Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» нормативно-правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера.

Отмечается недостаточная эффективность Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 492 ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации»[30] с точки зрения действительной, практической, немедленной и эффективной реакции на решение комплекса проблем обеспечения биологической безопасности. Обсуждая проект данного акта, В. Б. Агафонов и Н. Г. Жаворонкова отмечали отсутствие порядка информирования, раскрытия информации, которая бы максимально доступно излагала проблемы и пути преодоления кризисной ситуации[31]. Интересным представляется следующий пример. В 2021 г. на территории Воронежской области действовал режим нерабочих дней и до 7 ноября включительно была запрещена деятельность объектов розничной торговли, организаций общественного питания. Оперштабом принято решение не возобновлять их работу, однако в указ губернатора Воронежской области соответствующие изменения не были внесены. В сложившейся ситуации торговые центры и организации общественного питания возобнови-

[27] См.: *Жеребцов А. Н., Менкенов А. В., Ротко С. В., Тимошенко Д. А.* Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.02.2023).

[28] Решения заседаний оперативного штаба по координации мероприятий по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Воронежской области // Официальный портал органов власти. URL: https://www.govvrnru/1502 (дата обращения: 18.02.2023).

[29] Об утверждении Порядка действий органов публичной власти по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний : указ Президента РФ от 4 января 2021 г. № 12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.02.2023).

[30] О биологической безопасности в Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2020 г. № 492 ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru

[31] См.: *Агафонов В. Б., Жаворонкова Н. Г.* Теоретико-правовые проблемы обеспечения биологической безопасности Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 4. С. 187–194.

ли работу, несмотря на решение оперштаба[32]. Несогласованность действий правительства Воронежской области и оперативного штаба привела к правовой неопределенности и нарушению координации мероприятий по предупреждению коронавирусной инфекции. Но с точки зрения действующего законодательства никаких препятствий для возобновления деятельности не существовало, потому что решение оперштаба не является нормативно-правовым актом.

Стоит отметить, что Указ Президента РФ от 4 января 2021 г. № 12 содержит положение о том, что Правительство РФ принимает решение на основании *представления* оперативного штаба, которое является еще одной формой принятия решений рекомендательного характера.

Может ли быть решение федерального (или регионального) оперштаба предметом самостоятельного оспаривания по гл. 22 Кодекса административного судопроизводства РФ? Скорее, нет, поскольку мы не можем утверждать, что оперштаб является иным органом (или организацией), наделенным отдельными государственными или иными публичными полномочиями, поскольку его решения ложатся в основу понятия управленческих решений. Например, в Москве действовали штаб по мероприятиям по предупреждению завоза и распространения инфекции, вызванной коронавирусом 2019-nCoV, оперативный штаб по контролю и мониторингу ситуации с коронавирусом, оперативный штаб по экономическим вопросам, однако решения принимались указами мэра Москвы[33], в Воронежской области такие решения оперативного штаба утверждаются губернатором.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»[34] поясняет, что при рассмотрении вопроса об оспаривании в судебном порядке документа судам следует анализировать его содержание. Полагаем, что оспариваться будет не сам документ (решение оперштаба), а решение, которое основано на зафиксированных в документе обстоятельствах.

Как любой орган исполнительной власти, так и оперативные штабы, созданные на каждом уровне функционирования РСЧС, имеют свое наименование (на федеральном – *оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации*, на региональном – *оперативный штаб по координации мероприятий по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (например, на территории Воронежской области)*, на муниципальном – *оперативный штаб по координации мероприятий по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции Россошанского муниципального района Воронежской области*, на объектовом – *оперативный штаб по предупреждению распространения коронавирусной инфекции Воронежского государственного университета*[35]).

На официальном сайте Правительства РФ (government.ru) оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации размещен в разделе «Координационные и совещательные органы». Однако стоит отметить, что п. 72 Постановления Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»[36] именует координационные органы комиссиями или организацион-

[32] См.: Нерасторопность властей позволила воронежским ТЦ открыться в локдаун // Вести.Воронеж. URL: https://vestivrn.ru/news/2021/11/10/nerastoropnost-vlastei-pozvolila-voronezhskim-tc-otkrytsya-v-lokdaun/ (дата обращения: 18.02.2023).

[33] О введении режима повышенной готовности : указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 14.

[34] О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.02.2023).

[35] О формировании оперативного штаба по предупреждению распространения коронавирусной инфекции : приказ ректора ВГУ № 0244 от 26 марта 2020 г. URL: https://www.vsu.ru/ru/atti-virus/docs/pr_0244-20.pdf (дата обращения: 05.04.2023).

[36] О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260, с изм. и доп. на 30 июня 2022 г. // Рос. газета. 8 июня ; Официальный интернет-портал правовой информации. Москва. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202206300018.

ными комитетами, которые образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач, а совещательные органы – советами, которые образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

Также оперштаб, в отличие от органа исполнительной власти, не является юридическим лицом, не имеет гербовую печать, не может вступать в гражданско-правовые отношения. Федеральным бюджетом не предусмотрено отдельной статьи расходов на обеспечение функционирования оперативных штабов, как это сделано в отношении Аппарата Правительства РФ, в структуру которого оперативный штаб не входит.

Федеральными законами и законами субъектов РФ *не предусмотрена ответственность* лиц, входящих в состав оперативных штабов, за принятие управленческих решений, что обусловливается широкой дискрецией.

Оперативный штаб, образуемый при возникновении биологического риска и (или) в условиях биологической угрозы, предлагаем определять как временный нештатный орган оперативного управления, созданный на определенном уровне реагирования в целях предупреждения и (или) в условиях биологической угрозы для принятия необходимых организационно-распорядительных, координационных, совещательных и рекомендательных мер в период чрезвычайного администрирования.

Затруднения функционирования оперативных штабов обусловлены и такими причинами, как отсутствие четких правил и процедур его работы, которые могут привести к нерациональному использованию ресурсов и неправильному распределению обязанностей между участниками; недостаточность квалификации участников; отсутствие четкой системы управления и контроля за деятельностью оперативных штабов.

Резюмируя изложенное, следует отметить, что в кризисных ситуациях трансформируется система государственного управления, расширяется использование усмотрения. В этом контексте «умное регулирование» как совокупность механизмов и институтов, обеспечивающих качество обратных связей агентов нормотворчества и объектов регулирования[37], сочетающее в себе меньшее, но лучшее управление, является наиболее результативным. Для сохранения доверия социума необходимо более осторожно подходить к решению возникающих проблем в сфере обеспечения биологической безопасности[38]. Приоритетной проблемой исследования эффективности устанавливаемых административно-правовых режимов можно назвать законность[39], необходимость в соотношении принципов законности и эффективности в деятельности оперативных штабов, соразмерности их решений.

Библиографический список

Агафонов В. Б., Жаворонкова Н. Г. Теоретико-правовые проблемы обеспечения биологической безопасности Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 4. С. 187–194.

Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика : монография / Е. С. Болтанова, А. А. Здоровцева, О. А. Золотова [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Контракт, 2017. 526 с.

Гриценко Е. В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115–128.

Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (постатейный) / А. Н. Жеребцов, А. В. Менкенов, С. В. Ротко, Д. А. Тимошенко. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Зенин С. С. Нормативно-правовое обеспечение деятельности органов публичной власти в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Lex russica. 2021. Т. 74, № 7. С. 73–84.

Купряшин Г. Л., Сарычева Н. Н. Концепция «умного регулирования» : зарубежный опыт и возможность его применения в государственном управлении России // Вестник МГУ. Серия 21 : Управление (государство и общество). 2013. № 2. С. 5.

[37] См.: *Купряшин Г. Л., Сарычева Н. Н.* Концепция «умного регулирования» : зарубежный опыт и возможность его применения в государственном управлении России // Вестник МГУ. Серия 21: Управление (государство и общество). 2013. № 2. С. 5.

[38] См.: *Пекшев А. В.* Доверие как категория биоэтики и ее значение в системе обеспечения биобезопасности // Юрист. 2020. № 12. С. 21–26.

[39] См.: *Мартынов А. В.* Рецензия на монографию «Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика» (отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. 528 с.) // Журнал российского права. 2017. № 11 (251). С. 158–162.

Лисаченко А. В. Правовое обеспечение безопасности применения результатов генетических технологий как элемент государственной политики : состояние и перспективы // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 38–46.

Мартынов А. В. Рецензия на монографию «Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика» (отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. 528 с.) // Журнал российского права. 2017. № 11 (251). С. 158–162.

Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2022. № 2 (49). С. 72–93.

Мохов А. А. Потенциал саморегулирования в области обеспечения биологической безопасности // Гражданское право. 2022. № 1. С. 41–44.

Мохов А. А., Селезнев Г. И. Институт Уполномоченного по защите прав в сфере охраны здоровья граждан // Юрист. 2020. № 10. С. 68–74.

Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016. С. 233–238.

Пекшев А. В. Доверие как категория биоэтики и ее значение в системе обеспечения биобезопасности // Юрист. 2020. № 12. С. 21–26.

Специальные административно-правовые режимы : учеб. пособие / под ред. С. А. Старостина. М., 2021. С. 15.

Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. Т. VIII : Административное право в системе современного российского права : монография / под ред. Р. Л. Хачатурова, А. П. Шергина. М. : Юрлитинформ, 2022. 736 с.

Шевырев Д. Н. Биологическая безопасность : социально-правовые и терминологические характеристики // Юрист. 2020. № 4. С. 16–22.

References

Agafonov V. B., Zhavoronkova N. G. Theoretical and legal problems of ensuring the biological safety of the Russian Federation // Actual problems of Russian law. 2020. No. 4. P. 187–194.

Administrative and legal regimes in public administration in the Russian Federation: theory and modern practice: monograph / E. S. Boltanova, A. A. Zdorovtseva, O. A. Zolotova et al. ; A. F. Nozdrachev (ed.). Moscow : Kontrakt, 2017. 526 p.

Gritsenko E. V. The European doctrine of good public administration and the prospects for its perception in Russian law // Comparative constitutional review. 2013. No. 2. P. 115–128.

Commentary to the Federal Law of December 21, 1994 No. 68-FZ «On the protection of the population and territories from natural and man-made emergencies» (item-by-article) / A. N. Zherebtsov, A. V. Menkenov, S. V. Rotko, D. A. Timoshenko. Access from the Consultant Plus legal reference system.

Zenin S. S. Regulatory support for the activities of public authorities in the context of a pandemic of a new coronavirus infection (COVID-19) // Lex russica. 2021. Vol. 74, no. 7. P. 73–84.

Kupryashin G. L., Sarycheva N. N. The concept of «smart regulation»: foreign experience and the possibility of its application in public administration in Russia // Bulletin of Moscow State University Series 21. Management (state and society). 2013. No. 2. P. 5.

Lisachenko A. V. Legal support for the security of applying the results of genetic technologies as an element of state policy: state and prospects // Russian Journal of Law. 2020. No. 6. P. 38–46.

Martynov A. V. Review of the monograph «Administrative and legal regimes in public administration in the Russian Federation: theory and modern practice» (ed. A. F. Nozdrachev. M., 2017. 528 p.) // Journal of Russian Law. 2017. № 11 (251). P. 158–162.

Mitskevich L. A., Vasilyeva A. F. Principles of «good administration» in the sphere of state control (supervision) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. No. 2 (49). P. 72–93.

Mokhov A. A. The potential of self-regulation in the field of ensuring biological safety // Civil Law. 2022. No. 1. P. 41–44.

Mokhov A. A., Seleznev G. I. Institute of the Commissioner for the Protection of Rights in the Sphere of Health Protection of Citizens // Lawyer. 2020. No. 10. P. 68–74.

General administrative law: textbook: in 2 hours / Yu. N. Starilov (ed.). Voronezh : VSU Publishing House, 2016. P. 233–238.

Pekshev A. V. Trust as a category of bioethics and its significance in the biosafety system // Lawyer. 2020. No. 12. P. 21–26.

Special administrative and legal regimes : textbook / S. A. Starostin (ed.). Moscow, 2021. 200 p.

Formation and development of branches of law in the historical and modern legal reality of Russia. In 12 vols. T. VIII. Administrative law in the system of modern Russian law: monograph / R. L. Khachaturov, A. P. Shergin (eds.). Moscow : Yurlitinform, 2022. 736 p.

Shevyrev D. N. Biological safety: socio-legal and terminological characteristics // Lawyer. 2020. No. 4. P. 16–22.

Воронежский государственный университет
Катинская Е. С., преподаватель кафедры административного и административного процессуального права
E-mail: es-katinskaya@yandex.ru

Поступила в редакцию: 10.04.2023

Для цитирования:
Катинская Е. С. Оперативный штаб: правовая природа организации деятельности и проблемы функционирования в условиях биологической угрозы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 173–182. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/173-182

Voronezh State University
Katinskaya E. S., Lecturer of the Administrative and Administrative Procedural Law Department
E-mail: es-katinskaya@yandex.ru

Received: 10.04.2023

For citation:
Katinskaya E. S. Operational headquarters: the legal nature of the organization of activities and the problems of functioning under conditions of a biological threat // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 173–182. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/173-182

УДК 342.92
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/183-189

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Б. А. Медведев
Саратовская государственная юридическая академия

CERTAIN ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF THE EXECUTIVE BODIES OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

B. A. Medvedev
Saratov State Law Academy

Аннотация: оценка эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти является одним из ключевых факторов повышения качества государственного управления на региональном уровне. Однако содержание действующего законодательного и подзаконного регулирования показывает несовершенство норм, определяющих показатели эффективности с точки зрения их соотносимости с полномочиями указанных органов. Существующие показатели эффективности фактически характеризуют качество работы не только региональных, но и федеральных органов исполнительной власти. Формулируется вывод о целесообразности совершенствования действующих правил, включая введение новой модели, обеспечивающей комплексную оценку эффективности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, которые функционируют в той или иной отрасли либо сфере государственного управления.
Ключевые слова: правовое регулирование, оценка эффективности, исполнительные органы, показатели эффективности, государственное управление, доверие к власти.

Abstract: evaluation of the effectiveness of the activities of regional executive authorities is one of the key factors in improving the quality of public administration at the regional level. However, the content of the current legislative and subordinate regulation shows the imperfection of the norms defining performance indicators in terms of their correlation with the powers of these bodies. The existing performance indicators actually characterize the quality of work of not only regional, but also federal executive authorities. The article formulates a conclusion on the expediency of improving the current rules, including the introduction of a new model that provides a comprehensive assessment of the effectiveness of the activities of federal and regional executive authorities that operate in a particular industry or public administration.
Key words: legal regulation, efficiency assessment, executive bodies, performance indicators, public administration, trust in the authorities.

Оценка эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ является относительно новым для российской правовой действительности институтом. Ряд ученых делает вывод о наличии нескольких этапов в развитии нормативно-правового регулирования оценки эффективности их функционирования. При этом они привязывают этапы к принятию Президентом РФ очередного указа, определяющего перечень показателей для осуществления такой оценки[1]. Качественное изменение данных

© Медведев Б. А., 2023

[1] См.: *Рубцов Г. Г., Литвиненко А. Н.* Анализ этапов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2018. Т. 11, № 5. С. 76–82 ; *Коварда В. В.* Анализ динамики нормативного регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти

индикаторов и называется в качестве критерия их выделения. Однако указанные показатели характеризуют динамику нормативно-правового регулирования не столько с позиции существенного изменения административных процедур и общей организации оценивания, сколько с точки зрения смены набора наиболее важных индикаторов социально-экономического развития, определяющих уровень жизни населения. Представленный подход, вероятно, имеет право на существование, но не в рамках юридической науки, а с учетом экономических и иных исследований, поскольку нормативный компонент в виде законодательных правил подвергается несущественной коррекции. По сути, с 2007 г. (когда вступила в силу ст. 26.3.2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[2]) по настоящее время наблюдается начальный этап развития нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти, даже несмотря на принятие нового федерального закона[3], в котором сконцентрированы соответствующие нормы.

Тем не менее изменения подзаконного уровня весьма динамичны и влияют на текущую правоприменительную деятельность органов исполнительной власти. В. А. Козбаненко, исследуя отечественный опыт нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти, в целом отмечает его положительное значение, которое обеспечивается использованием интегральных, качественно отличающихся показателей. Это способствует всестороннему анализу функционирования данных органов в наиболее важных сферах жизнедеятельности социума и формированию инновационной административно-правовой практики[4]. А. Е. Шатров, также анализируя динамику нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, отмечает его значимость для решения важных задач государственного управления, в том числе: по оценке качества работы исполнительных органов субъектов РФ по достижению обозначенных на федеральном уровне целей; сбору отвечающих требованиям полноты и объективности сведений о результативности осуществления регионального государственного управления; организации преобразований в руководстве субъектов РФ сообразно достигнутым показателям; коррекции работы исполнительных органов субъектов РФ в части организации социально-экономического оздоровления регионов; обеспечению необходимого уровня координации работы субъектов государственного управления на федеральном и региональном уровнях; применению позитивных санкций (посредством грантового стимулирования) к субъектам РФ, исполнительные органы которых обеспечили достижение необходимых результатов в части выполнения показателей эффективности[5].

Всего с 2007 по 2021 г. было издано пять указов Президента РФ об оценке эффективности функционирования региональных органов исполнительной власти. В такой нормотворческой активности Президента РФ можно усмотреть и позитивные, и негативные стороны. С одной стороны, отсутствие стабильности нормативно-правового регулирования показателей (критериев), по которым производится оценка, говорит о заинтересованности федеральной власти в повышении уровня организации работы исполнительных органов субъектов РФ в решении социально-экономических задач, об ориентации на удовлетворение потребностей населения в повышении благосостояния, получении услуг в отраслях образования, жилищного строительства, культуры, спорта, о поиске путей оптимизации указанных показателей (критериев)

субъектов Российской Федерации // Вестник Евразийской науки. 2019. Т. 11, № 4. С. 5.

[2] Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005 (утратил силу).

[3] Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973 ; 2023. № 1 (ч. I). Ст. 7.

[4] См.: *Козбаненко В. А.* Показатели эффективности субъектов государственного управления в административно-правовой практике // Вестник Российской правовой академии. 2018. № 2. С. 59, 62.

[5] См.: *Шатров А. Е.* О некоторых вопросах правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 83–87.

для достижения цели улучшения качества регионального государственного управления. Хронология принятия этих указов показывает, что после издания указа 2007 г.[6] последующие два принимались с интервалом в пять лет (2012[7], 2017[8]), а остальные – в два года (2019[9], 2021[10]). При этом коррекция индикаторов оценки эффективности каждый раз носила масштабный характер, сопровождаясь их сменой, существенным изменением их числа и формы выражения сохраняемых показателей и обусловливая целесообразность принятия нового указа, а не внесения поправок в действующий. Интересна также устойчивая тенденция, показывающая, что с учетом незначительной текущей коррекции снижение количества рассчитываемых показателей непременно сопровождается последующим их увеличением, и наоборот: увеличение – последующим снижением (2007 г. – 48, 2012 г. – 12, 2017 г. – 24, 2019 г. – 15, 2021 г. – 20). Таким образом, перманентно осуществляется поиск оптимального соотношения между упрощением работы уполномоченных на проведение оценки эффективности субъектов государственного управления и определением надлежащего подбора именно тех индикаторов, которые позволяют составить объективную картину о состоянии прежде всего социально-экономического состояния региона.

Вместе с тем высокая нормотворческая активность президентской власти ведет к высоким организационно-управленческим издержкам, увеличению нагрузки, возлагаемой на субъекты государственного управления, ответственные за общую организацию оценки эффективности, формирование соответствующих показателей, сбор и обработку информации об их достижении. Во-первых, принятие каждого из таких указов Президента РФ сопровождается утверждением Правительством РФ методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Каждый из таких показателей должен иметь собственную методику расчета. В последнем указе Президента РФ (2021 г.) содержится 20 показателей, по 19 из которых (за исключением показателя «доверие к власти») Правительством РФ утверждена отдельная методика расчета[11].

Смена Президентом РФ каждые два года набора показателей вынуждает Правительство РФ интенсифицировать собственную нормотворческую деятельность, которая в данном аспекте характеризуется повышенной сложностью ввиду необходимости использования специальных знаний для выработки методик расчета. При этом новые методики вынуждены осваивать федеральные органы исполнительной власти, ответственные за формирование соответствующих показателей (Министерство спорта РФ, Федеральная служба государственной статистики, Министерство просвещения РФ, Министерство культуры РФ, Федеральное агентство по делам молодежи и др.). Частая смена подзаконного нормативно-правового регулирования не способствует стабилизации работы указанных органов, в то время как более продолжительные периоды действия соответствующих правил могли бы обеспечить высокий уровень адаптации к расчетам

[6] Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27. Ст. 3256 (утратил силу).

[7] Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 35. Ст. 4774 (утратил силу).

[8] Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 47. Ст. 6963 (утратил силу).

[9] Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 17. Ст. 2078 (утратил силу).

[10] Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 (в ред. от 09.09.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 6. Ст. 966 ; 2022. № 37. Ст. 6317.

[11] Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915 : постановление Правительства РФ от 3 апреля 2021 г. № 542 (в ред. от 30.11.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 16 (ч. III). Ст. 2770 ; 2022. № 49. Ст. 8698.

показателей эффективности и укоренению алгоритмов оперативного решения возложенных на них задач. Как отмечают С. Н. Братановский и Д. В. Деменчук, обеспечению оперативности выполнения задач управления способствует в том числе простота координации деятельности служащих внутри аппарата государственного органа[12], одним из факторов которой является стабилизация алгоритмов управленческих процедур.

Помимо этого, нестабильность и частая смена показателей для оценки эффективности обусловливают необходимость перестроения работы высших должностных лиц, высших исполнительных органов, отраслевых и межотраслевых исполнительных органов субъектов РФ ввиду смещения акцентов на новые показатели, переформатирования критериев эффективности, по которым ранее проводилась работа.

Если обратиться к перечню показателей для оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ, то он никогда (с 2007 по 2021 г.) не отличался однозначной корреляцией с полномочиями исполнительных органов субъектов РФ. С этой точки зрения он характеризует комплексную оценку эффективности функционирования федеральной и региональной исполнительной власти, поскольку говорить об эффективности деятельности исключительно региональных органов в контексте данных индикаторов не приходится.

Кроме того, по их результативности предполагается определять качество работы и федеральных субъектов государственного управления. В связи с этим обращает на себя внимание необходимость достижения такого показателя, как «доверие к власти», компонентом которого является «доверие к Президенту РФ». Логичным было бы в контексте оценки эффективности исполнительных органов субъектов РФ ограничиться доверием к региональной исполнительной власти в лице всех ее структурных элементов. Однако текущее состояние нормативно-правового регулирования является очередным подтверждением тезиса о сглаживании различий между унитарной и федеративной формами государственного устройства[13]. Если по работе исполнительных органов субъектов РФ предлагается судить об эффективности деятельности Президента РФ, то это свидетельствует о попытке консолидации субъектов РФ вокруг федерального центра для реализации общезначимых для государства и общества задач и укрепления его роли в решении наиболее важных вопросов социально-экономического развития[14]. Однако, по утверждению Б. С. Эбзеева, данная ситуация чревата вырождением принципа федерализма ввиду чрезмерной централизации публичной власти[15]. Формулировка «оценка эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ», если исходить из ее буквального значения, должна предполагать решение более узкого круга задач. При этом включение в число показателей, которые должны быть достигнуты, доверия к президентской власти представляется результатом несовершенства правового регулирования оценки эффективности федерального государственного управления, а точнее его фактического отсутствия. О доверии к Президенту РФ в большей степени можно было бы судить по результатам оценки эффективности деятельности Правительства РФ, общее руководство которым он осуществляет, и федеральных органов исполнительной власти, чью систему и структуру он утверждает.

Похожая схема просматривается и в формировании подхода к установлению иных показателей эффективности. Например, показатель «уровень образования» предполагает расчет результатов функционирования органов исполнительной власти, связанный с организацией предоставления услуг по всем уровням образования, в том числе высшего. Как следует из содержания методики расчета показателя «уровень образования», предполагается вычисление доли населения региона, получающего высшее образование, и долю работников в регионе, имеющих высшее образование. Ключевая роль исполнительных органов субъектов РФ в обеспечении необходимых количественных индикаторов в данной сфере сомнительна, поскольку государственную политику в сфере высшего образования вырабатывает Министерство науки и выс-

[12] См.: *Братановский С. Н., Деменчук Д. В.* Принципы государственного управления // Гуманизация образования. 2018. № 6. С. 26.

[13] См.: *Хабриева Т. Я.* Современные проблемы самоопределения этносов : сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 111.

[14] См.: *Заметина Т. В.* Российский федерализм на современном этапе : развитие или имитация? // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. 2018. № 6 (125). С. 25.

[15] См.: *Эбзеев Б. С.* Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. 2018. № 1 (120). С. 22.

шего образования РФ. Большинство вузов являются федеральными государственными образовательными организациями, подведомственными данному министерству и иным федеральным органам исполнительной власти. Практике организации высшего образования известны лишь единичные примеры учреждения региональных государственных вузов. Соответственно, неэффективность функционирования исполнительной власти в данной сфере является результатом ненадлежащей реализации компетенции федеральных органов государственного управления. Поэтому проработка методики достижения такого показателя, как «уровень образования», должна предполагать ее сочетаемость с конкретными полномочиями исполнительных органов субъектов РФ в сфере образования.

Вызывают вопросы и другие показатели. В частности, речь идет и о тех, которые являются стабильными, переходя из одного указа Президента РФ в другой. Ряд авторов считает неочевидной связь таких показателей, как «численность населения региона», «ожидаемая продолжительность жизни при рождении», с полномочиями исполнительных органов субъектов РФ, полагая, что здесь срабатывает своего рода принцип их «причастности» к достижению данных показателей[16]. Поэтому в данной сфере необходимо формирование прочной научной основы для того, чтобы оценка эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти отличалась должным уровнем проработки с использованием современных достижений юридических наук (прежде всего административного права), экономических и иных.

Развитие административно-правовой политики в данной сфере должно обеспечить переход от текущей модели оценки эффективности деятельности исключительно исполнительных органов субъектов РФ к формированию параллельной системы комплексной оценки деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти в тех отраслях и сферах государственного управления, где их полномочия дополняют друг друга и ведут к достижению единого результата, обусловленного стратегическими целями развития Российской Федерации. Отечественная административно-правовая практика уже показывала пример комплексной оценки эффективности функционирования федеральных и региональных субъектов государственного управления (в части создания благоприятных условий для осуществления предпринимательства)[17]. Положительное значение такой практики состояло в системном мониторинге обеспечения названными субъектами таких условий ведения предпринимательской деятельности, которые способствовали бы дальнейшему укреплению рыночных начал в экономике, что является одним из приоритетов современной государственной политики, учитывающей необходимость устранения препятствующих росту хозяйственной активности факторов. В настоящее время за достижение соответствующего показателя отвечают исполнительные органы субъектов РФ. Он выражен в оценке численности лиц, занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, хотя здесь тоже можно выявить лишь определенную «причастность» данных органов к его достижению, тем более что методика его расчета предполагает анализ информации федеральным органом исполнительной власти – Министерством экономического развития РФ, ответственным за выработку государственной политики в сфере развития предпринимательства. Фактически речь по-прежнему идет о необходимости комплексной оценки эффективности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти.

С точки зрения системности оценки достижения заданного параметра Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» был более прогрессивным, нежели текущее регулирование. С другой стороны, способ нормативного закрепления такой оценки прогрессивным не был. Во-первых, издание такого рода

[16] См.: Противодействие коррупции : конституционно-правовые подходы : коллективная монография / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2016. С. 65–66.

[17] Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности : указ Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 1276 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 38. Ст. 5068 (утратил силу).

указа в единственном «экземпляре» не вписывалось в общую тенденцию оценивания качества работы лишь региональных органов исполнительной власти. Во-вторых, если бы по каждому общезначимому для Российской Федерации и ее субъектов показателю эффективности деятельности органов исполнительной власти был принят отдельный указ Президента РФ, то это означало бы отсутствие системности и единства подходов к нормативно-правовому регулированию оценки эффективности. Однако с позиции перспектив его развития этот указ может сыграть положительную роль при возможной разработке новой модели регулирования, предполагающей комплексную оценку эффективности функционирования субъектов федерального и регионального государственного управления, которая должна учитывать достижение общих для них показателей.

Исходя из изложенного, можно заключить, что современное состояние нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти показывает не самый высокий уровень концептуальной проработки, отличаясь несовершенством. Представляются целесообразными разработка и реализация мер, направленных на его оптимизацию. В части регулирования такого показателя эффективности, как «доверие к власти», логичным было бы ограничиться доверием к региональной исполнительной власти в лице всех ее структурных элементов с исключением из этой схемы индикатора «доверие к Президенту РФ». Кроме того, наряду с существующей моделью правового регулирования оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ целесообразно параллельное введение новой модели, обеспечивающей комплексную оценку эффективности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, функционирующих в той или иной отрасли либо сфере государственного управления и отвечающих за достижение одних и тех же показателей эффективности.

Библиографический список

Братановский С. Н., Деменчук Д. В. Принципы государственного управления // Гуманизация образования. 2018. № 6. С. 20–28.

Заметина Т. В. Российский федерализм на современном этапе : развитие или имитация? // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. 2018. № 6 (125). С. 22–33.

Коварда В. В. Анализ динамики нормативного регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Евразийской науки. 2019. Т. 11, № 4. С. 1–18.

Козбаненко В. А. Показатели эффективности субъектов государственного управления в административно-правовой практике // Вестник Российской правовой академии. 2018. № 2. С. 56–65.

Противодействие коррупции : конституционно-правовые подходы : коллективная монография / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2016. 512 с.

Рубцов Г. Г., Литвиненко А. Н. Анализ этапов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2018. Т. 11, № 5. С. 74–86.

Шатров А. Е. О некоторых вопросах правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 83–87.

Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. 288 с.

Эбзеев Б. С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. 2018. № 1 (120). С. 20–27.

References

Bratanovsky S. N., Demenchuk D. V. Principles of public administration // Humanization of education. 2018. No. 6. P. 20–28.

Zametina T. V. Russian Federalism at the present stage: development or imitation? // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2018. No. 6 (125). P. 22–33.

Kovarda V. V. Analysis of the dynamics of regulatory regulation of the evaluation of the effectiveness of the executive authorities of the subjects of the Russian Federation // Bulletin of Eurasian Science. 2019. Vol. 11, no. 4. P. 1–18.

Kozbanenko V. A. Indicators of efficiency of subjects of public administration in administrative and legal practice // Bulletin of the Russian Law Academy. 2018. No. 2. P. 56–65.

Anti-corruption: constitutional and legal approaches: a collective monograph / S. A. Avakyan (ed.). Moscow : Justicinform, 2016. 512 p.

Rubtsov G. G., Litvinenko A. N. Analysis of the stages of evaluating the effectiveness of the executive

authorities of the subjects of the Russian Federation // Scientific and Technical Bulletin of St. Petersburg Polytechnic University. Economic sciences. 2018. Vol. 11, no. 5. P. 74–86.

Shatrov A. E. On some issues of legal regulation of evaluating the effectiveness of the activities of executive authorities // Administrative law and process. 2018. No. 4. P. 83–87.

Khabrieva T. Ya. Modern problems of self-determination of ethnic groups: comparative legal research. Moscow : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2010. 288 p.

Ebzeev B. S. Actual problems of implementation of the Constitution of Russia of 1993 // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2018. No. 1 (120). P. 20–27.

Саратовская государственная юридическая академия

Медведев Б. А., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: bagm331@icloud.com

Поступила в редакцию: 17.02.2023

Для цитирования:

Медведев Б. А. Отдельные вопросы правового регулирования оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 183–189. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/183-189

Saratov State Law Academy

Medvedev B. A., Postgraduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: bagm331@icloud.com

Received: 17.02.2023

For citation:

Medvedev B. A. Certain issues of legal regulation of the evaluation of the effectiveness of the executive bodies of the subjects of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 183–189. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/183-189

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/190-194

ВЗГЛЯДЫ И. А. ГАЛАГАНА НА АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНУЮ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: СОВРЕМЕННОЕ ПОНИМАНИЕ

С. А. Агамагомедова
Пензенский государственный университет

VIEWS OF I. A. GALAGAN ON ADMINISTRATIVE COERCION AND ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY: MODERN UNDERSTANDING

S. A. Agamagomedova
Penza State University

Аннотация: рассматриваются положения научных работ профессора И. А. Галагана, дается оценка его вклада в развитие науки административного права. Выделены основные аспекты исследования ученым институтов административного принуждения и административной ответственности, оказавшие существенное влияние на развитие ряда административно-правовых концепций советского и последующих периодов, в частности, теории административно-деликтного права. Сделан вывод об актуальности и востребованности учета, использования выводов ученого в современных условиях развития административного законодательства и административно-правовой науки.
Ключевые слова: И. А. Галаган, административное принуждение, административная ответственность, административный процесс, административное правонарушение, позитивная ответственность.

Abstract: the article deals with the provisions of the scientific works of Professor I. A. Galagan, an assessment of his contribution to the development of the science of administrative law is given. The main aspects of the study by the scientist of the institutions of administrative coercion and administrative responsibility are highlighted, which had a significant impact on the development of a number of administrative and legal concepts of the Soviet and subsequent periods, in particular, the theory of administrative and tort law. The conclusion is made about the relevance and relevance of accounting, the use of the findings of the scientist in modern conditions of development of administrative legislation and administrative-legal science.
Key words: I. A. Galagan, administrative coercion, administrative responsibility, administrative process, administrative offense, positive responsibility.

Исследование вопросов государственного управления закономерно включает в себя блок, связанный с государственным принуждением, мерами публичной власти по отношению к лицам, нарушившим установленные правила и требования. В определенные исторические периоды государственно-правового развития этот блок различается по объему, содержанию, степени и уровню (качеству) нормативно-правовой регуляции, а также позиционированию в научном пространстве. Последнее включает в себя не просто признание учеными (прежде всего учеными в области государственного управления, административного права и процесса) необходимости административного принуждения как неотъемлемого атрибута государственно-правового механизма, но и обоснование его места

© Агамагомедова С. А., 2023

и роли в соответствующей модели государственного управления, соотношения с иными управленческими функциями государства, оценку административно-процессуальной обеспеченности административного принуждения, возможности с помощью его средств полноценно обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан и организаций во взаимодействии с публичной властью. Существенный вклад в разработку этих и других аспектов теории административного принуждения и административной ответственности внес И. А. Галаган.

Вопросы административного принуждения и административной ответственности как составляющей принуждения практически всегда вызывали живую научную дискуссию. Споры о сущности государственного принуждения были присущи научным исследованиям как периода советского государственно-правового строительства, так и в более поздние исторические периоды, отражавшие тенденции либерализации и демократизации системы государственного управления. Полемика по этому поводу была оправдана с точки зрения того, что, по сути, выявление правовой природы административного принуждения было призвано определить и обосновать смысл, назначение и механизмы функционирования института государства как такового.

Институт административной ответственности активно исследовался в 1960–1970 гг. в работах А. Е. Лунева, И. А. Галагана, Д. Н. Бахраха и других отечественных ученых-административистов.

Комплексное исследование административной ответственности впервые было проведено И. А. Галаганом в работе «Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование)». В ней ученый обосновывает роль административной ответственности в деятельности аппарата государственного управления, определяет место и роль административной ответственности в системе юридических гарантий защиты прав и свобод граждан, выделяет различия, соотношение и взаимозависимость административной и иных видов правовой ответственности[1]. И. А. Галаган выделяет признаки административного принуждения, классифицирует их, соотносит меры административного принуждения с понятием «санкции». Эту работу ученого специалисты в области административного права более позднего периода закономерно относят к числу «новационных» исследований по актуальным проблемам развития в СССР административно-деликтной, юрисдикционной и административно-процессуальной сфер правового регулирования[2].

И. А. Галаган исследует категории административного принуждения и административной ответственности комплексно и системно, опираясь на теоретико-правовую базу исследований предшествующего периода.

В рассматриваемый отрезок времени разработка вопросов административного принуждения осуществлялась исключительно в контексте института административно-правовой ответственности. Ученые того периода выделяли административное принуждение и административную ответственность в качестве самостоятельных административно-правовых институтов. При этом была достаточно популярна концепция, согласно которой административное принуждение возможно лишь при наличии правонарушения. И. А. Галаган, Д. Н. Бахрах и ряд других ученых обосновывают научную позицию, согласно которой принуждение может быть связано с правонарушением или реализовано вне связи с ним. Речь идет о формировании и развитии широкого подхода к научной трактовке понятия административного принуждения, развернутых методов его содержательного структурирования.

А. П. Шергин справедливо отмечает тот факт, что И. А. Галаган исследует соотношение административной ответственности с понятиями юридической ответственности, государственного принуждения, материального и процессуального регулирования с позиций системного анализа. Это позволило ученому на основе теоретического обобщения уже имеющихся научных конструкций об административной ответственности перейти к дальнейшему их развитию, анализу еще не исследованных, спорных и недостаточно разработанных вопросов, что в тот период было актуально и своевременно с учетом предстоящей кодификации административно-деликтных норм. Многие идеи И. А. Галагана нашли отражение в Основах законодательства

[1] *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970.

[2] *Кирин А. В.* Теория административно-деликтного права : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 4.

Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (1980 г.) и Кодексе РСФСР об административных правонарушениях (1984 г.). Причем выдвинутое ученым четкое разграничение материально-правового и процессуального регулирования административной ответственности, его вывод об обособленности предмета регулирования материальных и процессуальных норм об административной ответственности были сформулированы задолго до первой кодификации административно-деликтных норм. В современных условиях дискуссии по вопросам совместной или раздельной кодификации этих норм в законодательстве об административной ответственности актуальность приведенных выводов налицо[3].

На практическую значимость вклада научных идей И. А. Галагана об административной ответственности обращает внимание и Ю. Н. Старилов, подчеркивая тот факт, что они нашли выражение в нормах формирующегося в 80-е гг. прошлого века советского законодательства об административных правонарушениях[4].

Выдвинутая И. А. Галаганом формула «административная ответственность – правоотношение» позволила не просто углубить содержательную характеристику сущности данного вида ответственности, но и предоставить возможность решения сложных вопросов ее теоретического обоснования: ее динамики, юридических фактов, связи с охранительными правоотношениями, предметом регулирования административно-деликтных норм и др. Эти положения впоследствии стали теоретическим фундаментом теории административно-деликтных отношений[5]. А. В. Кирин уже в начале XXI в. справедливо позиционировал административно-деликтное право как «выросшее» из советского института административной ответственности[6].

Заслуга И. А. Галагана видится нам также в том, что он подчеркивает значимость процессуального обеспечения правовоприменения в целом и юрисдикции в частности. Ученый в середине 80-х гг. прошлого века сетует на то, что в научной литературе до сих пор наблюдается односторонний подход к сущности правоприменения: оно почти всегда рассматривается лишь как материально-правовое явление (даже в юрисдикционной области). Между тем любая правоприменительная деятельность в сфере регулятивных или охранительных правоотношений – сложное материально-процессуальное образование, базирующееся на взаимодействии материальных и процессуальных норм и соответствующих им правоотношений[7].

И. А. Галаган разрабатывал также теорию принципов юридической ответственности, выделяя среди них материально-правовые и процедурно-процессуальные[8]. По мнению ученого, несмотря на видовую и отраслевую разнородность правоприменительных производств, все они базируются на системно сходных материально-правовых и процедурных принципах[9]. Позднее идеи И. А. Галагана о принципах юридической ответственности будут «скреплять» и «питать» новые теории, обосновывающие принципы административной ответственности, к примеру, положения А. С. Дугенца о законности и индивидуализации ответственности как основных принципах административной ответственности и порядка ее применения[10].

По словам Ю. Н. Старилова, И. А. Галаган разработал «концепцию административно-процессуальной теории»[11]. Предложенные ученым концептуальные теоретические положения, выводы и постулаты обогащают «серебряный век» административной ответственности, выступают основанием «золотого века» административного процесса, вносят позитивный вклад в разрешение практически вечной проблемы содержания административного процесса[12].

Ученый видит в процедурно-процессуальных нормах, регламентирующих правоприменительную деятельность во всех без исключения отраслях советского права, непременный «элемент» ее законности, ее осуществления в соот-

[3] Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 13.

[4] Там же. С. 68.

[5] Там же. С. 14.

[6] *Кирин А. В.* Указ. соч. С. 2.

[7] *Галаган И. А., Василенко А. В.* Проблемы теории правоприменения по советскому законодательству // Известия высших учебных заведений. Правоведение. Ленинград, 1986. № 2. С. 57.

[8] Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 77.

[9] *Галаган И. А., Василенко А. В.* Указ. соч. С. 58.

[10] *Дугенец А. С.* Административная ответственность в российском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С 17.

[11] Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 77.

[12] Там же. С. 25.

ветствии с законом[13]. Подобное абстрагирование от специфики отдельных отраслевых правоприменительных производств было присуще научной теории И. А. Галагана, что позволяло с успехом «примерить» ее к различным отраслевым институтам и процессам.

Эволюция доктринального обоснования института административного принуждения («двучленная», позже «трехчленная» классификация мер административного принуждения) отражала внимание научного сообщества к мерам (вариантам этих мер) управленческого воздействия на определенные сегменты общественных отношений. Так, выделение в системе мер административного принуждения группы предупредительных мер (М. И. Еропкин, Ю. М. Козлов, И. А. Галаган и др.) свидетельствовало, на наш взгляд, об определенном отходе от явно юрисдикционной (по сути карательной) направленности принуждения и отождествления его с мерами административной ответственности.

Другой тенденцией более позднего периода развития административно-правовой науки стал интерес к категории позитивной ответственности как категории, противоположной традиционному пониманию административно-правовой ответственности. И. А. Галаган в связи с этим относился к ученым, разграничивающим юридическую и позитивную ответственность, но считал, что последняя не является подлинно правовой категорией[14].

И. А. Галаган первым признает и обосновывает связь административно-охранительных отношений и административной ответственности, причем последняя позиционируется им в качестве определенной стадии этих отношений. Впоследствии учение об административной ответственности было обогащено В. А. Юсуповым в работе «Теория административного права»[15], где автор использует категорию информационных связей для обоснования управленческих отношений.

В целом, следует признать вклад положений об административной ответственности и административном принуждении, разработанных И. А. Галаганом, в становлении целого ряда теоретико-доктринальных концепций административно-правовой направленности. По сути, автор одним из первых в отечественной административно-правовой науке заложил фундаментальные основы учения об административной деликтологии, которые получают дальнейшее обоснование лишь в современной российской административно-правовой науке. Концептуальная трансформация института административной ответственности в фактическую подотрасль административного права, вобравшую в себя административно-деликтные институты, в начале 80-х гг. прошлого века явилась отражением этого вклада[16].

Идеи И. А. Галагана не теряют своей актуальности, теоретико-доктринальной, практической востребованности и в наше время. Более того, многие его положения, тезисы, а также сама направленность вектора научной мысли переживают второе рождение. Так, достаточно «свежими» и в научном отношении полезными представляются положения теории ученого в области разведения юридической и позитивной ответственности, соотношения административного принуждения и административной ответственности, выделения предупредительных (профилактических) составляющих в системе мер административного принуждения и др. Два аспекта его научного наследия, представляющие в современный период очевидную значимость и актуальность, хотелось бы выделить особо.

Во-первых, ученый видел в процессуальных отношениях лишь одну из групп процедурных общественных отношений, а именно ту из них, которая затрагивает потребности государственно-властного регулирования общественных отношений, обеспечения прав и интересов личности и государства в сфере правоприменительной деятельности[17]. Эти положения ученого сегодня приобретают новое звучание в контексте формирования целостной концепции административного процесса, поиска оптимальной формулы «процесс – производства – процедуры». Внимательность И. А. Галагана к процессуальному обслуживанию всей правоприменительной деятельности, включая юрисдикционную, находит продолжение в разработках процедурного обеспечения позитивной управленческой деятельности современных ученых.

[13] *Галаган И. А., Василенко А. В.* Указ. соч. С. 58.

[14] Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 77.

[15] *Юсупов В. А.* Теория административного права. М., 1985.

[16] *Кирин А. В.* Указ. соч. С. 11, 20.

[17] *Галаган И. А., Василенко А. В.* Указ. соч. С. 60.

Во-вторых, обозначенные более полувека назад ученым проблемы поиска соотношения (соотносимости) административного принуждения с иными формами управленческого воздействия в определенной сфере общественных отношений получают новый виток в контексте реформы государственного контроля и надзора, формирования оптимальной модели позиционирования данных управленческих форм в системе административного принуждения и вне ее[18].

Все это позволяет говорить о правовой «живучести» идей И. А. Галагана в научном административно-правовом пространстве, о возможности нового прочтения многих его выводов и предложений.

Библиографический список

Агамагомедова С. А. Государственный контроль и надзор в системе мер административного принуждения // Вестник Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 4. С. 98–103.

Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1970.

Галаган И. А., *Василенко А. В.* Проблемы теории правоприменения по советскому законодательству // Известия высших учебных заведений. Правоведение. Ленинград. 1986. № 2. С. 57–61.

Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 17.

Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. 544 с.

Кирин А. В. Теория административно-деликтного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.

Юсупов В. А. Теория административного права. М., 1985.

References

Agamagomedova S. A. State control and supervision in the system of measures of administrative coercion // Bulletin of Lobachevsky University of Nizhny Novgorod. 2021. No. 4. P. 98–103.

Galagan I. A. Administrative responsibility in the USSR (state and substantive research). Voronezh : Voronezh University Press, 1970.

Galagan I. A., Vasilenko A. V. Problems of the theory of law enforcement under Soviet legislation // News of higher educational institutions. Jurisprudence. 1986. No. 2. P. 57–61.

Dugenets A. S. Administrative responsibility in Russian law : dr. legal sci. diss. abstr. Moscow, 2005. P. 17.

Ivan Alexandrovich Galagan and his scientific heritage / Yu. N. Starilov (ed.). Voronezh : Voronezh State University Press, 2010. 544 p.

Kirin A. V. Theory of administrative-tort law : dr. legal sci. diss. abstr. Moscow, 2012.

Yusupov V. A. Theory of administrative law. Moscow, 1985.

[18] Подробнее об этом см.: *Агамагомедова С. А.* Государственный контроль и надзор в системе мер административного принуждения // Вестник Нижегородского ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2021. № 4. С. 98–103.

Пензенский государственный университет
Агамагомедова С. А., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Государственно-правовые дисциплины»
E-mail: saniyat_aga@mail.ru

Penza State University
Agamagomedova S. A., PhD of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the State Legal Disciplines Department
E-mail: saniyat_aga@mail.ru

Поступила в редакцию: 20.04.2023

Received: 20.04.2023

Для цитирования:
Агамагомедова С. А. Взгляды И. А. Галагана на административное принуждение и административную ответственность: современное понимание // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 190–194. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/190-194

For citation:
Agamagomedova S. A. Views of I. A. Galagan on administrative coercion and administrative responsibility: modern understanding // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 190–194. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/190-194

УДК.342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/195-201

ВРЕД, УБЫТКИ, ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ПОТЕРИ И НАЛОГОВО-ПРАВОВЫЕ СИТУАЦИИ

М. В. Карасева (Сенцова)
Воронежский государственный университет

HARM, DAMAGES, PROPERTY LOSSES AND TAX AND LEGAL SITUATIONS

M. V. Karaseva (Sentsova)
Voronezh State University

Аннотация: анализируется допустимость использования гражданско-правовых конструкций «вред», «убытки», «имущественные потери» применительно к разрешению налогово-правовых ситуаций. Утверждается, что вред, причиненный бюджетной системе, дает возможность в ряде случаев применять для разрешения налоговых ситуаций ст. 1064 ГК РФ. Что касается понятий «убытки» и «имущественные потери» (ст. 406.1 ГК РФ), то сегодня они не могут быть использованы для разрешения налоговых ситуаций. В отличие от гражданско-правовой деликтной ответственности возмещения вреда, которая является универсальной в том смысле, что возникает как из гражданско-правовых, так и налогово-правовых отношений, убытки и имущественные потери возникают исключительно из отношений гражданского оборота.
Ключевые слова: вред, причиненный бюджетной системе, убытки, имущественные потери, универсальность деликтной ответственности, налоговая оговорка.

Abstract: the article analyzes the admissibility of the use of civil law constructions "harm", "losses", "property losses" in relation to the resolution of tax and legal situations. It is argued that the harm caused to the budget system makes it possible in some cases to apply Article 1064 of the Civil Code of the Russian Federation to resolve tax situations. As for the concepts of "losses" and "property losses" (Article 406.1 of the Civil Code of the Russian Federation), today they cannot be used to resolve tax situations. Unlike civil tort liability for damages, which is universal in the sense that it arises from both civil and tax-legal relations, losses and property losses arise exclusively from civil turnover relations.
Key words: harm caused to the budget system, damages, property losses, universality of tort liability, tax clause.

Современное налоговое право активно развивается, в частности, благодаря расширению взаимосвязей с правом гражданским. Сегодня уже стало очевидно (и на практике это не вызывает проблем), что нормативно-правовой связью налогового и гражданского права является гражданско-правовая детерминация налогового права, явно вытекающая из п. 1 ст. 11 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) и п. 3 ст. 2 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ). Использование этой нормативно-установленной связи в правоприменительной практике не вызывает проблем.

Однако в последнее время в правоприменительной практике стали появляться и другие виды взаимосвязи налогового и гражданского права. К таковым сегодня могут быть отнесены так называемые альтернативные правовые конструкции. Под последними следует понимать те, установление которых в законодательстве или применение которых в судебной практике основано на использовании либо налогово-правовых, либо гражданско-правовых механизмов.

© Карасева (Сенцова) М. В., 2023

Альтернативные правовые конструкции, как уже ясно, используются в границах: «налоговое право – гражданское право». И проявляются они по принципу «или – или». В отличие от такого вида связи, как гражданско-правовая детерминация налогового права, альтернативные правовые конструкции проявляются не в рамках налогового правоотношения, т. е. не как гражданско-правовые институты, используемые в НК РФ и применяемые в гражданско-правовом значении. Они проявляются в налогово-правовых ситуациях, в которых ведущими являются налоговые правоотношения, а разрешение которых осуществляется через гражданско-правовые механизмы.

Сегодня альтернативные правовые конструкции имеют место в налоговых ситуациях на основе прецедента, созданного постановлением Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2017 г. № 39П. Кроме того, как нелигитимную правовую ситуацию, использующую для своего разрешения альтернативные правовые конструкции, следует рассматривать ситуацию с «налоговой оговоркой», сложившейся в правореализационной и правоприменительной практике[1].

Введение в правовой оборот альтернативных правовых конструкций разрешения налоговых ситуаций породило много научных и практических вопросов. В частности, возникает вопрос: могут ли бы использованы термины «вред», «убытки» применительно к разрешению налоговых ситуаций? Кроме того, можно ли использовать в контексте разрешения налоговых ситуаций гражданско-правовой институт имущественных потерь (ст. 406.1 ГК РФ)? Наконец, что понимать под универсальностью деликтной ответственности (ст. 1064 ГК РФ)?

Ответы на все эти вопросы имеют принципиальное значение, ибо позволяют определять пределы допустимости использования гражданско-правовых конструкций к разрешению налоговых ситуаций, а также ответить на прикладные вопросы, возникающие в практике разрешения конкретных налоговых ситуаций.

Прежде всего возникает вопрос: может ли для разрешения налоговых ситуаций использоваться гражданско-правовое понятие «вред»? Ответ на него положительный. Это следует из постановления Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2017 г. № 39П. Суд установил, что публично-правовому образованию может быть причинен вред, связанный с неуплатой налога в бюджет[2]. Но возмещение этого вреда допустимо в порядке деликтной ответственности (ст. 1064 ГК РФ) лишь в том случае, если он причинен неуплатой налога, но недоимка и пени[3] объективно не могут быть взысканы в налогово-правовом порядке, так как согласно вышеназванному постановлению исчерпаны или отсутствуют основания для применения мер ее взыскания в соответствии с НК РФ. Кроме того, отсутствуют основания для применения предусмотренных гражданским законодательством механизмов привлечения к ответственности по долгам юридического лица – налогоплательщика или иных лиц. Говоря конкретнее, если по объективным причинам не удается в рамках налогового правоотношения взыскать недоимку и пени, то имущественный ущерб, т. е. вред, причиненный бюджетной системе, можно взыскать, следуя прецеденту, созданному вышеназванным постановлением Конституционного Суда РФ, в гражданско-правовом порядке по ст. 1064 ГК РФ. Однако, что очень важно, как подчеркнул Конституционный Суд РФ, основанием возникновения деликтной ответственности должна быть именно неисполненная налогоплательщиком налоговая обязанность, т. е. налогово-правовое основание, имеющее в основе предписания налогового законодательства.

Развитие теории оснований деликтной ответственности получило свое развитие в постановлении Конституционного Суда РФ от 2 июля 2020 г. № 32-П, где суд указал, что «утрата возможности принудительно взыскать недоимку… также может свидетельствовать о причинении публично-правовому образованию самостоя-

[1] См.: *Карасева М. В.* Налоговая оговорка, гражданское право и налоговый суверенитет // Финансовое право. 2023. № 4.

[2] Надо иметь в виду, что впервые определение такого ущерба появилось в Определении СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 27 января 2015 г. № 81-КГ1419. Там было отмечено, что «неисполнение обязанности лицом уплатить законно установленные налоги и сборы влечет ущерб Российской Федерации в виде неполученных бюджетной системой денежных средств».

[3] В 2020 г. об этом же сказал в своем постановлении от 2 июля Конституционный Суд РФ. Он подчеркнул, что «недоимка… причиняет бюджетной системе такого рода вред, который состоит непосредственно в нарушении правил ее функционирования и должен быть возмещен уплатой пени наряду с уплатой и принудительным взысканием собственно недоимки (сумма неуплаченного налога».

тельного вреда, который состоит в прекращении налогового обязательства в связи с утратой права взыскать сумму налога…»[4]. Таким образом, получается, что недоимка как неуплаченная сумма налога и утрата государством возможности принудительно ее взыскать причиняют ему вред. А любой вред должен быть возмещен.

Вопрос об основаниях деликтной ответственности в связи с причинением вреда бюджетной системе, т. е. публично-правовому образованию, весьма важен. И именно потому, что эти основания не однородны. Неуплата в бюджет налога и пени есть неисполнение налогоплательщиком налоговой обязанности, а невозможность принудительного ее взыскания не является неисполнением налоговой обязанности и даже налоговым правонарушением. Последняя, как указано в названном постановлении Конституционного Суда РФ, может быть вызвана как действиями налогоплательщика, так и нарушением компетентными государственными органами своих компетенционных обязанностей. Примером и является ситуация, рассмотренная Конституционным Судом РФ в постановлении, когда Федеральная налоговая служба пропустила установленный НК РФ срок для принудительного взыскания налога.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод, что деликтная ответственность, предусмотренная ст. 1064 ГК РФ, имеет, как определил Конституционный Суд РФ в постановлении от 8 ноября 2023 г. № 47-П, универсальный характер. Универсальность здесь проявляется в том, что основанием возникновения деликтной ответственности является вред, проявленный не только в частно-правовой, но и публично-правовой сфере, ибо, как следует из постановления Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2017 г. № 38-П, гражданско-правовая ответственность, возникающая из деликта (ст. 1064 ГК РФ), выполняет и частную, и публичную функцию превенции[5].

С учетом отмеченного следует подчеркнуть, что вред, причиненный бюджетной системе, возникает из нарушения налогового законодательства, а именно факта неуплаты налога и пени или утраты возможности принудительного их взыскания. При этом неуплата налога как вред, причиненный бюджетной системе, может и должен быть прежде всего возмещен путем взыскания налога и пени в рамках налогового правоотношения, а уже потом, если это невозможно, в рамках гражданско-правового деликтного обязательства. Что касается вреда, причиненного бюджетной системе, связанного с невозможностью принудительного взыскания недоимки, то этот вред, если причинен налогоплательщиком, уже не может быть взыскан в рамках налогового правоотношения, ибо последнее не предусматривает такого механизма. В любом случае подобного рода вред возмещается, если это возможно, только в гражданско-правовом порядке, в режиме деликтной ответственности.

Все отмеченное особо важно, так как дает возможность использовать гражданско-правовую конструкцию деликтной ответственности (ст. 1064 ГК РФ) в ряде случаев для разрешения налоговых ситуаций. Естественно, возникает вопрос: каких ситуаций, в каких случаях?

Использование для разрешения налоговых ситуаций гражданско-правовой конструкции деликтной ответственности, естественно, предполагает, что в рамках этой конструкции в пользу публично-правового образования взыскиваются убытки. Это непосредственно следует из рассмотрения в системной связи ст. 15, 1064 и 1082 ГК РФ.

Однако оказывается, что с вопросом об убытках в данном контексте не так все просто. Более того, сегодня вопрос об убытках стал актуален еще и применительно к налогово-правовой си-

[4] По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 15 и статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и части первой статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. С. Машукова : постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 2020 г. № 32-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] Возникает вопрос: есть ли в гражданском праве еще правовые конструкции, основанием возникновения которых являются публично-правовые ситуации? Да, есть, и практика это подтверждает. Такой правовой конструкцией является конструкция неосновательного обогащения (ст. 1102 ГК РФ). И свидетельством того, что эта гражданско-правовая конструкция может развиваться из публично-правовых ситуаций, является постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2017 г. № 9-П. И хотя это постановление Конституционного Суда преодолено законодателем в п. 7 ст. 221-1 НК РФ, сам факт сформулированной судом в этом постановлении правовой позиции не умаляет ее силы и возможности использования для разрешения налогово-правовых ситуаций в дальнейшем.

туации, связанной с так называемой «налоговой оговоркой»[6].

Собственно, применительно к двум вышеназванным ситуациям речь идет о следующем: можно ли вести речь о возмещении убытков в рамках гражданского правоотношения, встроенного в налогово-правовую ситуацию, т. е. в ситуацию, порожденную налоговым правонарушением?

Что касается налоговой ситуации, связанной с возмещением вреда, причиненного бюджетной системе РФ, в порядке деликтной ответственности (ст. 1064 ГК РФ), то здесь вопрос об убытках будет разрешаться в зависимости от того, какое налогово-правовое отношение лежит в основе налогово-правовой ситуации. Как уже упоминалось, таких оснований два: первое – это неисполнение обязанности по уплате налога; а второе – невозможность принудительного взыскания налога.

Согласно п. 1 ст. 15 ГК РФ право на возмещение убытков имеет лицо, чье право нарушено. Исходя из этого, очевидно, что в случае возникновения налоговой ситуации в связи с неисполнением налоговой обязанности, примером которой является ситуация, рассмотренная по жалобе в постановлении Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2017 г. № 39-П, с физического лица, непосредственно виновного в создании такой ситуации (при наличии невозможности взыскать задолженность с организации), в ряде случаев, перечисленных в данном постановлении, могут быть взысканы в порядке ст. 1064 ГК РФ именно убытки, причиненные бюджетной системе РФ.

Однако, как известно, причинение вреда бюджетной системе может иметь место и тогда, когда налоговый орган пропустил срок предъявления соответствующих требований (главным образом в силу упущений при оформлении процессуальных документов и при обращении в суд с иском к налогоплательщику с отступлениями от правил судопроизводства»). В этом случае вред, причиненный бюджетной системе, не может быть возмещен по ст. 1064 ГК РФ, соответственно, убытки здесь не возникнут. В данном случае объективно не возникает гражданско-правовое деликтное правоотношение, так как это должно быть правоотношение между публично-правовым образованием – Российской Федерацией – и уполномоченным ею органом – Федеральной налоговой службой (далее – ФНС). Согласно вышеназванному постановлению Конституционного Суда РФ в этом случае ФНС выступает от имени публично-правового образования, предъявляя иск о возмещении вреда в интересах этого же публично-правового образования. Очевидно, что ФНС, фактически причинившая вред бюджетной системе, пропустив срок предъявления соответствующих требований, в таком правоотношении возместить его не может. Государственный орган всегда действует в интересах публично-правового образования, даже если и от своего имени.

Вопрос о возможности возмещения убытков в последнее время стал еще более актуальным в связи с введением в правовой оборот понятия «налоговая оговорка». Существуют разные подходы к определению налоговой оговорки, однако самым распространенным является следующее: налоговая оговорка – одно из условий договора, позволяющее налогоплательщику-покупателю в гражданско-правовом порядке компенсировать налоговые потери, связанные с неуплатой НДС налогоплательщиком-продавцом.

Налоговая оговорка инициирована ФНС России. В письме от 10 марта 2021 г. № БВ-4-7/3060@ «О практике применения ст. 54.1 НК РФ» подчеркивается, что налогоплательщик, не реализовав право на получение налоговых вычетов по НДС, вправе требовать соответствующих убытков с лиц, виновных в их причинении, к которым относится лицо, подписавшее договор и который ввел налогоплательщика в заблуждение относительно обстоятельств ведения им деятельности и наличия ресурсов для исполнения.

Суть ситуации в следующем: покупатель должен внести в договор, заключенный с продавцом, условия о возмещении потерь покупателя, если продавец, выполнив гражданско-правовые обязательства и выступая в последующем в качестве налогоплательщика, не уплатит в бюджет НДС, ибо, по мнению ФНС, это лишает покупателя, выступающего в качестве налогоплательщика, права на налоговый вычет по НДС, так как

[6] *Цинделиани И. А., Безикова Е. В.* Налоговая оговорка как инструмент конвергенции частного и публично-правового регулирования // Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2022 г. № 43. С. 182–197 ; *Субботина Е. В* защиту налоговой оговорки. URL: https://zakon.ru/blog/2021/11/16/v_zaschitu_nalogovoj_ogovorki (дата обращения: 24.07.2022) ; *Кошкина Т. Б.* Отказ в вычете НДС : как взыскать убытки с продавца? // НДС: проблемы и решения. 2021. № 4.

экономическая цепочка движения НДС является разорванной и, соответственно, обнаруживается несформированный источник для принятия к вычету сумм НДС.

Совсем недавно в таких случаях между поставщиком и покупателем, как на то ориентировала ФНС, заключался гражданско-правовой договор, содержащий заверение об обстоятельствах (ст. 431.2. ГК РФ) с опорой на ст. 380 ГК РФ. Однако судебная практика не поддержала такого рода договоры. Самым ярким решением по данной ситуации явилось постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа по делу ООО «Торговый дом "Риф"»[7]. Фактически оно охарактеризовало манипулятивный характер налоговой оговорки как явления. Налоговая оговорка является ложным и в этом смысле нелигитимным правовым механизмом потому, что представляет собой модель состыковки несостыкуемого. Данный механизм предполагает соединение в рамках гражданско-правовых отношений интересов двух абсолютно независимых друг от друга субъектов – налогоплательщиков, находящихся в двух абсолютно не связанных друг с другом вертикальных правоотношениях – налоговых правоотношениях с государством. Налогоплательщик-продавец, согласно НК РФ, должен уплатить налог в бюджет, а в случае неуплаты к нему должны быть применены меры государственного принуждения со стороны налоговых органов. Налогоплательщик-покупатель для уплаты налога в будущем должен учесть на бухгалтерском счете сумму налога, перечисленную им в составе цены товара налогоплательщику-продавцу как налоговый вычет, независимо от того, учел или не учел последний сумму НДС у себя и перечислил ли он НДС в бюджет. Статья 171 НК РФ дает ему на это право. Соответственно, в этих случаях у налогоплательщика-покупателя нет и не может возникнуть никаких убытков, так как у него объективно нет в отношении налогоплательщика-продавца никаких гражданско-правовых интересов, которые могли бы быть удовлетворены в рамках гражданского правоотношения. В этом смысле совершенно прав К. А. Сасов, подчеркнувший, что «в конструкции налоговой оговорки незаконно все: и отказ от права на налоговый вычет без законных оснований; и неустановленность личности нарушителя; и недостоверность факта и размера недоимки; и возможное необоснованное обогащение бюджета; и имущественный ущерб лица, чья вина в нарушении закона не установлена; и необоснованный отказ администратора от исполнения его законных обязанностей»[8]. Исключением являются ситуации, связанные с возможностью применения ст. 54.1 НК РФ, т. е. с нарушением пределов осуществления прав по исчислению налоговой базы и суммы налога.

С учетом отмеченного разговор об убытках применительно к ситуации налоговой оговорки вообще не уместен.

Учитывая тот факт, что суды не поддержали обоснование налоговой оговорки по ст. 431.2 ГК РФ с опорой на ст. 393 ГК РФ, практика в последнее время пошла по пути заключения договора о налоговой оговорке, опираясь на ст. 460.1 ГК РФ, предусматривающую возмещение потерь, возникших в случае наступления определенных в договоре обстоятельств.

В п. 1 ст. 406.1 ГК РФ сказано, что «стороны обязательства, действуя при осуществлении ими предпринимательской деятельности, могут своим соглашением предусмотреть обязанность одной стороны возместить имущественные потери другой стороны, возникшие в случае наступления определенных в таком соглашении обстоятельств и не связанные с нарушением обязательства его стороной (потери, вызванные невозможностью исполнения обязательства, предъявлением требований третьими лицами или органами государственной власти к стороне или к третьему лицу, указанному в соглашении, и т. п.). Соглашением сторон должен быть определен размер возмещения таких потерь или порядок его определения».

Соответственно, возникает вопрос: правомерно ли использовать категорию «имущественные потери» применительно к гражданско-правовым отношениям, возникающим из «налоговой оговорки»? Ответ на этот вопрос однозначен – нет. И доводы, которые следует привести в обоснование этого ответа, во многом сходны с теми же, что и доводы, приведенные в обоснование несостоятельности убытков применительно к налоговой оговорке.

Статья 406.1 ГК РФ не может быть применена при заключении сторонами соглашения о на-

[7] Постановление Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа от 3 июля 2019 г. по делу № Ф08-2925/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[8] *Сасов К. А.* Польза и вред налоговой оговорки в договоре // Адвокатская газета. 2021. № 13.

логовой оговорке, ибо, как уже отмечалось, налоговая оговорка как гражданско-правовое соглашение – это попытка заменить публично-правовое установление, предусмотренное НК РФ. Последнее, как известно, невозможно. Статья 460.1 ГК РФ, как и все остальные, регулирует исключительно отношения гражданского оборота. В ней подчеркивается, что заключение соглашения о возмещении потерь по данной статье возможно лишь сторонами, действующими при осуществлении предпринимательской деятельности. Последняя определяется в абз. 3. п. 1 ст. 2 ГК РФ как самостоятельная деятельность, осуществляемая на свой риск, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг. В теории гражданского права отмечается, что эта норма включалась в ГК РФ «исключительно для того, чтобы максимально ограничить пределы публично-правового вмешательства государства в экономику»[9], поскольку все нормы гражданского права регулируют исключительно гражданский оборот[10]. На это особо обращается внимание в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. (в ред. от 22.06.2021) «О применении судами некоторых положений Гражданского Кодекса РФ об ответственности за нарушение обязательств». Отсюда следует, что сторонами соглашения о возмещении потерь могут являться лишь субъекты гражданского права – покупатель и продавец, заказчик и подрядчик и т. д.[11] Практика же пытается вместить в эту гражданско-правовую форму отношения между двумя налогоплательщиками, не связанными в своем интересе друг с другом, а связанными каждый в отдельности с государством.

С учетом отмеченного возмещение потерь покупателя по гражданско-правовому обязательству как будущего налогоплательщика (потери налогового вычета) не может быть предметом соглашения о налоговой оговорке. Такое соглашение никак не касается вопросов исполнения, изменения или прекращения гражданско-правового обязательства, заключенного между сторонами договора как субъектами предпринимательской деятельности. Напротив, оно касается действий налогоплательщика, не уплатившего НДС в бюджет, осуществляемых в рамках не гражданского, а налогового обязательства. Иначе говоря, соглашение о потерях по налоговой оговорке выходит за границы гражданского права. А это, как известно, невозможно в силу п. 3 ст. 2 ГК РФ, которая строго защищает гражданский оборот от публично-правового вмешательства в сфере правоприменения.

Вводя в оборот конструкцию гражданско-правового договора для регулирования налоговой ситуации, надо понимать, что эта конструкция не может использоваться для регулирования отношений между двумя налогоплательщиками. И это прямо касается налоговой оговорки. Гражданско-правовое отношение невозможно между двумя налогоплательщиками, исходя из особенностей предмета и метода налогового права и, соответственно, особенностей налогового правоотношения, одной из сторон которого всегда является государство как властвующий субъект или муниципальное образование. Гражданские правоотношения опосредуют только гражданский оборот, т. е. отношения между субъектами гражданского права.

С учетом отмеченного понятие и термин «имущественные потери» сегодня не могут использоваться применительно к разрешению налоговых ситуаций.

Библиографический список

Белов В. А. Гражданское право. Общая часть. М., 2011. Т. 1. С. 45–46.

Карасева М. В. Налоговая оговорка, гражданское право и налоговый суверенитет // Финансовое право. 2023. № 4.

Кошкина Т. Б. Отказ в вычете НДС : как взыскать убытки с продавца? // НДС: проблемы и решения. 2021. № 4.

Сасов К. А. Польза и вред налоговой оговорки в договоре // Адвокатская газета. 2021. № 13.

Субботина Е. В защиту налоговой оговорки. URL: https://zakon.ru/blog/2021/11/16/v_zaschitu_nalogovoj_ogovorki (дата обращения: 24.07.2022).

Цинделиани И. А., Безикова Е. В. Налоговая оговорка как инструмент конвергенции частного и публично-правового регулирования// Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2022 № 43. С. 182–197.

[9] *Белов В. А.* Гражданское право. Общая часть. М., 2011. Т. 1. С. 45–46.

[10] Там же. С. 43.

[11] Надо иметь в виду, что из публично-правовых отношений может возникать лишь гражданско-правовая деликтная ответственность (ст. 1064 ГК РФ), неосновательное обогащение (ст. 1102 ГК РФ), а также ответственность субъектов по долгам юридического лица-налогоплательщика в соответствии с нормами гражданского законодательства и законодательства о банкротстве.

References

Belov V. A. Civil Law. General part. Moscow, 2011. Vol. 1. P. 45–46.

Karaseva M. V. Tax clause, civil law and tax sovereignty // Financial law. 2023. No. 4.

Koshkina T. B. Refusal to deduct VAT: how to recover damages from the seller? // VAT: problems and solutions. 2021. No. 4.

Sasov K. A. The benefits and harms of the tax clause in the contract // Advocacy newspaper. 2021. No. 13.

Subbotina E. In defense of the tax clause. URL: https://zakon.ru/blog/2021/11/16/v_zaschitu_nalogovoj_ogovorki (accessed: 24.07.2022).

Tsindeliani I. A., Bezikova E. V. Tax clause as an instrument of convergence of private and public law regulation // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Right. 2022. No. 43. P. 182–197.

Воронежский государственный университет

Карасева (Сенцова) М. В., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового права

E-mail: mvsentsova@gmail.com

Поступила в редакцию: 27.03.2023

Для цитирования:

Карасева (Сенцова) М. В. Вред, убытки, имущественные потери и налогово-правовые ситуации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 195–201. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/195-201

Voronezh State University

Karaseva (Sentsova) M. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Financial Law Department

E-mail: mvsentsova@gmail.com

Received: 27.03.2023

For citation:

Karaseva (Sentsova) M. V. Harm, damages, property losses and tax and legal situations // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 195–201. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/195-201

УДК 347.73
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/202-210

ФОРМЫ И МЕТОДЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ МЕР ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИОННЫХ НАРУШЕНИЙ

Н. А. Козлов

Министерство по контролю и профилактике коррупционных нарушений в Тульской области, Тульский государственный университет

FORMS AND METHODS OF FINANCIAL CONTROL IN THE SYSTEM OF MEASURES TO PREVENT CORRUPTION VIOLATIONS

N. A. Kozlov

Ministry of Control and Prevention of Corruption Violations in the Tula Region, Tula State University

Аннотация: рассматривается вопрос о месте отдельных институтов финансового права в системе мер профилактики коррупционных нарушений. В последнее время обозначилась явная тенденция возрастания роли финансового права в регулировании общественных отношений. Отношения, складывающиеся в сфере профилактики коррупционных нарушений, не стали исключением. В исследовании показано, насколько значительную роль в данной области играют формы и методы финансового контроля.
Ключевые слова: финансовой контроль, финансовые проверки, финансовые органы, противодействие коррупции, государственное управление.

Abstract: the question of the place of individual institutions of financial law in the system of measures to prevent corruption violations is considered. Recently, there has been a clear trend of increasing the role of financial law in the regulation of public relations. The relations developing in the field of prevention of corruption violations are no exception. The study shows how significant a role forms and methods of financial control play in this area.
Key words: financial control, financial audits, financial authorities, anti-corruption, public administration.

Прежде чем перейти к рассмотрению вопроса, обозначенного в названии настоящей статьи, следует сказать несколько о законодательстве о противодействии коррупции как элементе системы права.

Существующая в настоящее время нормативно-правовая база, регулирующая вопросы профилактики коррупционных нарушений, выделилась из законодательства о государственной службе – так называемого служебного права. В настоящее время вопрос о существе служебного права остается очень дискуссионным[1].

Существует точка зрения представителей административной школы права, согласно которой служебное право является подотраслью административного права. Часть правоведов отмечают комплексный характер служебного права. Но даже первые соглашаются с тем, что к регулированию служебных правоотношений применяются методы иных отраслей, в частности трудового права.

В настоящей работе не преследуется цель доказать, что законодательство о противодействии коррупции является сформировавшейся или формирующейся отраслью права, – это тема отдельного исследования. Но можно однозначно утверждать, что для регулирования правоотно-

[1] См., например: *Старилов Ю. Н.* Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 8–25 ; *Бахрах Д. Н.* Государственная служба России. Екатеринбург, 2006. С. 27 ; *Гришковец А. А.* К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 12.

© Козлов Н. А., 2023

шений, связанных с реализацией мер, направленных на профилактику коррупции в системе государственного управления, как и в служебном праве, используются методы и нормы различных отраслей права.

Законодательство о противодействии коррупции состоит не только из Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон «О противодействии коррупции») и принятых в соответствии с ними нормативно-правовыми актами – оно значительно шире[2].

Статья 27 гражданско-правового Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» активно оперирует понятием «конфликт интересов» и предусматривает меры гражданско-правового реагирования в случае заключения сделок при его возникновении.

Трудовой кодекс Российской Федерации возлагает на отдельные категории работников обязанности по декларированию своего имущественного положения и принятию мер по урегулированию конфликта при его возникновении (ст. 275 и 349.1), а также предусматривает меры дисциплинарной ответственности за несоблюдение антикоррупционных обязанностей (п. 7.1 ч. 1 ст. 81, ч. 4 ст. 193). В целях регулирования вопросов профилактики коррупционных нарушений в организации любой организационно-правовой формы должны быть приняты соответствующие локальные акты (ст. 13.3 Закона «О противодействии коррупции»).

Огромный пласт правоотношений в исследуемой сфере регулируют финансово-правовые акты: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Положение о привлечении специализированной некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № 615, – в которых отдельно отмечено то, что они приняты в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок, обеспечения гласности и прозрачности их осуществления, предотвращения коррупции и других злоупотреблений. Однако не только данное обстоятельство позволяет нам утверждать, что формы и методы финансового контроля играют огромное значение в системе мер профилактики коррупционных нарушений в государственном управлении.

Если обратиться к легальному определению, которое содержится в Законе «О противодействии коррупции», под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Для целей настоящего исследования интерес представляет злоупотребление служебным положением, полномочиями либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным

[2] Следует отметить, что деятельность по противодействию коррупции имеет несколько направлений: по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений (ч. 2 ст. 1 Закона «О противодействии коррупции»). Несмотря на то что данные направления часто имеют точки пересечения, в настоящей работе рассматриваются вопросы, связанные с профилактикой коррупционных нарушений, в частности, в том понимании, которое дается в Указе Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», с деятельностью подразделений федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений и иных государственных и муниципальных органов (их подразделений), на которые возложены данные функции (далее – органы по профилактике коррупционных правонарушений).

интересам общества и государства.Наибольшую опасность интересам общества и государства представляют злоупотребления при осуществлении функций государственного управления.

В Законе «О противодействии коррупции» под функциями государственного управления понимают полномочия государственного или муниципального служащего принимать обязательные для исполнения решения по кадровым, организационно-техническим, финансовым, материально-техническим или иным вопросам в отношении данной организации. Говоря о принятии решений по организационно-техническим, материально-техническим и непосредственно финансовым вопросам в системе государственного управления, мы переходим к финансовой деятельности государства, под которой традиционно понимают «деятельность по выпуску денежных знаков и организации денежного обращения в стране, мобилизации денежных средств в государственные и муниципальные фонды, использованию их в интересах общества и государства, причем эта деятельность осуществляется на основе управленческих решений, финансового планирования и контроля за правильностью всех финансовых операций как государственных (публичных), так и частных структур»[3].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что огромный пласт деятельности по противодействию коррупции – это деятельность, связанная с недопущением злоупотреблений при осуществлении финансовой деятельности государства.

О. Н. Горбунова, давая классификацию уровням коррупции, отмечает, что «различные противоправные способы присвоения денежных средств прямо из централизованных и децентрализованных фондов государства, т. е. непосредственно у государства», являются самими опасными и составляют третий уровень[4]. Такие хищения ведут «к невыполнению государством своих обязательств внутри страны в отношении своих граждан и постепенно приводит к дефолту на внешнем рынке»[5].

Предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством финансовой деятельности[6], поэтому противодействие коррупции и финансовое право, а следовательно и финансовый контроль как один из его институтов, тесно связаны.

Финансовый контроль изначально призван обеспечивать законное, планомерное и эффективное осуществление финансовой деятельности государства всеми ее участниками. Например, К. С. Бельский отмечает, что финансовый контроль является «важнейшим средством обеспечения законности в финансовой и хозяйственной деятельности. Он призван предупреждать бесхозяйственность и расточительность, выявлять факты злоупотреблений и хищений товарно-материальных ценностей и денежных средств»[7].

На практике финансовый контроль осуществляется с помощью своих форм и методов.

С учетом ранее проведенного автором исследования вопросов осуществления налогового контроля, который является разновидностью финансового контроля, форму и метод контроля определяются следующим образом[8].

Форма финансового контроля – это способ организации и осуществления соответствующих мероприятий. Внешне форма финансового контроля выражается в совокупности действий контро-

[3] Финансовое право : учебник для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. 3-е изд. М., 2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Коррупция первого уровня существует в бюджетной сфере первого уровня управления при непосредственном общении чиновников с юридическими и физическими лицами (налоговые инспекторы, органы, регистрирующие и выдающие лицензии, врачи, учителя и т. д.). В настоящее время она получила название бытовой коррупции. Второй уровень «складывается между субъектами – чиновниками высшего звена… Они обладают большими возможностями и правами в области государственного управления и имеют дело в основном с субъектами-участниками – юридическими лицами – предпринимателями, у которых больше потребностей в связи с ведением бизнеса и больше денег для оплаты услуг, например по отводу земель, постройке зданий точечным методом застройки и т. д.».

[5] *Горбунова О. Н.* Значение понятия «коррупция» в финансовом праве // Финансовое право. 2012. № 5. С. 2–7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[6] Финансовое право Российской Федерации / отв. ред. М. В. Карасева. М., 2004. 576 с. URL: https://be5.biz/pravo/f010/index.html ; Финансовое право : учебник для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. 3-е изд. М., 2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[7] Финансовое право : учебник / отв. ред. С. В. Запольский. 2-е изд. М., 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[8] См.: *Козлов Н. А.* Защита прав налогоплательщика в ходе налогового контроля : дис. … канд. юрид. наук. М., 2020. С. 24. URL: https://rgup.ru/img/images/DISSOVET/Kozlov%20NA/Dissertation%20N.%20A.%20Kozlov.pdf

лирующих органов, направленных на выполнение конкретной задачи финансового контроля.

Методы применяются уполномоченными должностными лицами в ходе реализации форм финансового контроля для установления объективных данных об исполнении подконтрольными субъектами своих обязанностей в процессе образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, в финансовой и хозяйственной деятельности юридических и физических лиц. Методы финансового контроля составляют содержание его форм.

В практике работы органов по профилактике коррупционных правонарушений в настоящее время сформировалось два способа использования форм и методов финансового контроля в системе мер по противодействию коррупции.

Первый способ представляет собой выявление коррупционной составляющей в нарушениях, которые были выявлены органами, осуществляющими финансовый контроль.

Второй способ – использование форм и методов финансового контроля в работе органов по профилактике коррупционных правонарушений.

Коррупционная составляющая в нарушениях, выявляемых органами, осуществляющими финансовый контроль

В качестве основных форм финансового контроля выделяют:

– проверки;

– ревизии;

– обследования;

– санкционирования операций[9].

Кроме того, набирает распространение такая форма финансового контроля, как мониторинг[10].

Субъектов, уполномоченных на осуществление финансового контроля, как и подконтрольных субъектов, в российском законодательстве выделяется огромное количество. Соответствующие правоотношения могут возникать между:

– органами государственной власти;

– вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления;

– предприятиями, учреждениями, организациями, министерствами, службами и другими ведомствами; и т. д.

Исходя из данного многообразия субъектов, выделяют следующие виды финансового контроля:

– общегосударственный (межведомственный);

– ведомственный (внутриведомственный);

– внутрихозяйственный[11].

Вне зависимости от того, каким из органов финансового контроля выявлены финансовые нарушения в органе или организации в системе государственного управления, необходимо установить причины и условия, им способствующие. «Установление причин и условий» – это не просто декларативный термин, который использует законодатель при рассмотрении вопросов, связанных с различного рода нарушениями на государственной службе (пункт 3 ч. 2 ст. 59 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; ст. 22 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»). Данные обстоятельства влияют на оценку характера действий лиц, допустивших нарушения, и меры ответственности, которые к ним могут быть применены. В случае, если будут установлены признаки коррупционного нарушения, меры ответственности будут значительно строже[12].

[9] Финансовое право : учебник для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. 3-е изд. М., 2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[10] Следует отметить, что монититоринг как форма финансового контроля – неустоявшееся понятие, в большинстве своем связанное с деятельностью Росфинмониторинга, хотя на практике оно может быть несколько шире.

[11] Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации : проблемы и перспективы : монография / Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, О. Ю. Бубнова [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[12] Например, государственный служащий принял результаты ремонтных работы, которые по факту не были выполнены на 20 %. Причины и условия могут быть разные. В первом случае, ему просто не хватило навыков или желания разобраться в предмете. Во втором подрядные работы выполняла фирма, принадлежащая супруге, и он сделал это намеренно.

В первом случае, если служащий не имеет неснятого дисциплинарного взыскания, на него будет наложено взыскание от замечания до предупреждения о неполном должностном соответствии, увольнение в данной ситуации применено быть не может (п. 5 ч. 1 ст. 57, п. 2 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской

Для достижения вышеуказанных целей необходимо организовать эффективное взаимодействие органов финансового контроля и органов по профилактике коррупционных правонарушений. В настоящее время наиболее эффективно себя показали следующие способы организации взаимодействия, которые будут показаны на примере органов власти субъекта Российской Федерации, где функционируют формально независимые, но образующие единую систему органы власти.

Первый способ представляет собой заключение различного рода соглашений между вышеуказанными органами. Например, в 2016 г. в Тульской области было заключено соглашение между органом по профилактике коррупционных правонарушений, министерством финансов Тульской области и органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере государственных закупок.

В подобных соглашениях необходимо определить обстоятельства, которые могут свидетельствовать о совершении коррупционного нарушения. При их выявлении стороны должны информировать друг друга о проведении проверочных мероприятий в рамках установленной компетенции.

Второй способ – объединение органов, осуществляющих финансовый контроль, и органа по профилактике коррупционных правонарушений в рамках одной структуры. В 2018 г. в целях обеспечения независимости и комплексности проверочных мероприятий как в сфере законодательства о закупках, так и в области антикоррупционной работы орган Тульской области по профилактике коррупционных правонарушений и орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере государственных закупок, были объединены в составе министерства по контролю и профилактике коррупционных нарушений в Тульской области.

Первый и второй способы организации взаимодействия не взаимоисключают друг друга, так, кроме органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере государственных закупок, существуют другие органы, осуществляющие финансовый контроль. Кроме контрольных подразделений финансового органа субъекта, финансовый контроль проводится иными органами власти в отношении своих подведомственных структур и организаций.

Третий способ организации взаимодействия идет в соответствии с общероссийской тенденцией к цифровой трансформации деятельности государственных органов. Он предусматривает разработку программ, позволяющих осуществлять системный анализ баз данных государственных органов и информации из цифровых платформ, с помощью которых осуществляется финансово-хозяйственные деятельность и операции. Данный системный анализ позволяет в автоматическом режиме выявлять маркеры, которые могут свидетельствовать о коррупционном характере сделки или операции и, соответственно, указать направление для проведения антикоррупционного и/или финансового контроля.

Использование форм и методов финансового контроля в работе органов по профилактике коррупционных правонарушений

Контроль за исполнением лицами, замещающими должности в системе государственного управления, требований антикоррупционного законодательства в настоящее время осуществляется по двум основным направлениям:

– контроль имущественного положения лица (членов его семьи);

– контроль за соблюдением антикоррупционных запретов, ограничение и исполнение обязанностей.

Контроль имущественного положения лица (членов его семьи) возник исторически первым в системе антикоррупционных стандартов. Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 1997 г. № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» (далее – Указ № 484) была введена обязанность по представлению указанными субъектами сведений о своих доходах и принадлежащем им имуществе. Сбор и организация проверки данных сведений была возложена на кадровую

Федерации»). Во втором случае, кроме ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей, служащим не приняты меры по урегулированию конфликта интересов, что является основанием для увольнения в связи с утратой доверия (п. 1 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Сроки давности привлечения к ответственности составляют шесть месяцев и три года соответственно.

службу соответствующего государственного (муниципального) органа.

Указом № 484 была утверждена форма справки о соблюдении гражданином ограничений, связанных с замещением должностей в системе государственного управления. Но по факту данная справка представляла собой заявление (уведомление) о том, что лицо соблюдает ограничения, установленные законодательством Российской Федерации о государственной службе, и что им представлена в налоговые органы декларация о доходах и имуществе, принадлежащем на праве собственности, также в ней содержались сведения о имеющихся у лица денежных средствах на счетах в банках (иных кредитных организациях), ценных бумагах.

В декларации о доходах и имуществе, принадлежащем на праве собственности, указывались сведения о полученных в отчетном периоде доходах по основному месту работы и иных доходах лица, принадлежащих ему недвижимости и транспортных средствах.

Возможность проведения проверки кадровой службой данных сведений была предусмотрена, но порядок ее проведения отсутствовал. На практике проверка сводилась к запросам в налоговые органы о достоверности сведений, указанных в декларациях о доходах и имуществе, принадлежащем на праве собственности. Данная декларация была разработана по аналогии с налоговыми декларациями, и проверка сведений осуществлялась с помощью методов, используемых в ходе камеральной проверки: каждая позиция декларации сверялась с базами данных, которые имеются в распоряжении налогового органа.

В 2009 г. с выходом Указа Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» процедура представления сведений о доходах получила понятное правовое регулирование. Справка о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – Справка)[13], по сути, стала единой, и представлялась она, как правило, представителю нанимателя (работодателю).

Далее последовало принятие ряда нормативных актов, регулировавших порядок проверки данных сведений. Первым был принят Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»[14], закрепивший такое понятие, как «антикоррупционная проверка», и определивший ее разновидности, одной из которых является проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Основными методами проведения указанной формы контроля стали направление кадровой службой (органом по профилактике коррупционных правонарушений) в установленном порядке запросов в органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, территориальные органы федеральных государственных органов, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения (далее – органы и организации) об имеющихся у них сведениях: о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданина или государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также последующий анализ данных сведений.

Данные методы аналогичны методам, которые использовались налоговыми органами при проверке декларации о доходах и имуществе, принадлежащем на праве собственности. Отличие лишь в том, что кадровая служба (орган по профилактике коррупционных правонарушений) получает информацию для проверки

[13] По образцу справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, разрабатывались справки для других категорий декларантов, а после издания Указа Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» данная форма стала единой де-юре.

[14] Последовавшие за ним нормативные акты, определяющие порядок проведения проверок в отношении иных категорий должностных лиц, аналогичны друг другу.

позиций Справки в соответствующих органах и организациях, а налоговый орган эту информацию получал из своих баз, в которые она поступила ранее в порядке, установленном ст. 85 Налогового кодекса Российской Федерации [15], от тех же самых органов и организаций.

Касательно оставшихся двух других разновидностей проверок (достоверности и полноты сведений (в части, касающейся профилактики коррупционных правонарушений), представленных гражданами при поступлении на государственную службу; соблюдения государственными служащими в течение трех лет, предшествующих поступлению информации, явившейся основанием для осуществления проверки, ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (далее – проверка соблюдения требований к служебному поведению), следует отметить, что нормативные методы, применяемые в ходе их проведения, аналогичны используемым при контроле имущественного положения должностного лица, – это запросы. Практические методы (специальные методы исследования и общенаучные методы познания) вариативны.

Когда, например, предметом проверки является принятие мер к урегулированию конфликта интересов при вынесении чиновником решения о предоставлении земельного участка своей супруге, то в качестве практических методов исследования будет использоваться правовой анализ. Если же вопрос связан с возникновением конфликта интересов в сфере государственных закупок или осуществлением повышенных выплат сотрудникам, то здесь будет превалировать финансовый анализ, а предмет проверки совпадет с предметом проверок внутреннего финансового контроля.

Кроме того, в практике региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений успешно реализуется такая форма антикоррупционного контроля, как мониторинг.

Подпунктом «о» п. 7 Типового положения об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», к компетенции данного субъекта контрольной деятельности относится проведение в пределах своей компетенции мониторинга:

– деятельности по профилактике коррупционных правонарушений в органах местного самоуправления, муниципальных организациях и учреждениях, а также соблюдению в них законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции;

– реализации организациями обязанности принимать меры по предупреждению коррупции.

Процедура проведения мониторинга в настоящее время не детализирована, как собственно не детализирована процедура внутреннего финансового контроля, что также дополнительно свидетельствует об их схожей правовой природе.

На практике данный мониторинг проводится по двум направлениям:

– соответствие субъекта требованиям, установленным законодательством о противодействии коррупции (разработка локальных нормативных актов; реализация мероприятий, направленных на противодействие коррупции; создание соответствующих комиссий; определение лиц, ответственных за реализацию антикоррупционной политики, и т. п.);

– выявление фактов, которые могут свидетельствовать о совершении коррупционных нарушений.

Для первого направления в большей степени характерен юридический анализ документов и правовая оценка действий сотрудников, связанных с реализацией в организации антикоррупционной политики.

Второе направление представляет собой своеобразный симбиоз проверки соблюдения требований к служебному поведению, которая проводится в отношении неопределённого круга лиц, и внутреннего финансового контроля.

Мероприятия проводятся в том числе по различным направлениям финансовой деятельно-

[15] Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 1 от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Данная норма устанавливает обязанности органов, учреждений, организаций и должностных лиц сообщать в налоговые органы сведения, связанные с учетом организаций и физических лиц, в том числе о недвижимом и недвижимом имуществе, которое является объектами налогообложения и с большинстве своем совпадает с объектами, отраженными в Справке.

сти (осуществление государственных закупок, выплат работникам проверяемой организации и т. д.). В ходе их осуществления используются различные методы финансового контроля. Например, в ходе мониторинга проводятся осмотры помещений и территорий, документов и предметов, инвентаризация имущества, истребование документов (как при налоговых проверках); различные виды экономического, финансового и правового анализа и т. д. Данные методы следует назвать методами финансового контроля, непосредственно используемыми для выявления финансовых нарушений коррупционной направленности.

Как показывает практика работы в органах по профилактике коррупционных нарушений, различного рода выгоды предоставляются коррупционерами лицам, состоящими с ними в близком родстве или свойстве (далее – близкие), гражданам или организациям, с которыми коррупционер и (или) его близкие связаны имущественными, корпоративными или иными отношениями. Их можно назвать аффилированными с коррупционером лицами. Установление аффилированности уже много лет отрабатывается в ходе налогового контроля, поэтому соответствующие методы можно заимствовать (а многими субъектами, реализующими государственные полномочия в сфере противодействия коррупции, уже заимствованы и успешно применяются) для целей противодействия коррупции.

На практике это работает следующим образом. Например, в ходе мониторинга деятельности по профилактике коррупционных правонарушений государственного учреждения был выявлен ряд нарушений при заключении государственных контрактов с одним из поставщиков, в частности, запросы ценовых предложений у конкурентов для определения начальной максимальной цены контракта выполнялись формально и с нарушением установленного порядка. Дальнейшая проверка связей поставщика по ЕГРЮЛ, аналогичная проводимой в ходе налоговых проверок, показала его аффилированность с директором учреждения.

Аффилированность часто выявляется между руководителями и подчиненными, которым предоставляются необоснованные привилегии и приоритеты (также являются финансовыми злоупотреблениями):

– высокие стимулирующие выплаты за интенсивность и высокие результаты, превышающие выплаты сотрудникам, замещающим аналогичные должности;

– совмещение нескольких должностей в целях получения дополнительных выплат без фактического исполнения должностных обязанностей;

– назначение на руководящие должности лиц, не имеющих необходимого образования и опыта работы.

Таким образом, в комплексном механизме противодействия коррупции формы и методы финансового контроля играют очень важную роль. Исторически их переняли в качестве методов осуществления антикоррупционных проверок, они активно используются и в настоящее время.

Методы финансового контроля позволяют выявлять представляющие наибольшую опасность интересам общества и государства коррупционные нарушения при осуществлении финансовой деятельности государства. Антикоррупционный орган в ходе проведения соответствующих контрольных мероприятий (форм контроля) обращается к методам финансового контроля, непосредственно применяемым для выявления финансовых нарушений коррупционной направленности, либо использует результаты финансового контроля, проведённого финансовыми органами.

В 2010 г. С. В. Запольский отмечал, что «антикоррупционный потенциал финансового права как одной из составляющих позитивного регулирования экономической жизни долгие годы остается невостребованным»[16]. Однако, как показывает практика, в последнее время наметилась положительная тенденция использования данного потенциала. Органы по профилактике коррупционных правонарушений, которые используют указанные возможности, достигают высоких результатов в выявлении коррупционных нарушений.

Библиографический список

Бахрах Д. Н. Государственная служба России. Екатеринбург, 2006. 149 с.

Горбунова О. Н. Значение понятия «коррупция» в финансовом праве // Финансовое право. 2012. № 5. С. 2–7.

Гришковец А. А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4.

[16] *Запольский С. В.* Теория финансового права: Научные очерки. М., 2010. С. 217.

Запольский С. В. Теория финансового права: Научные очерки. М., 2010. 374 с.

Козлов Н. А. Защита прав налогоплательщика в ходе налогового контроля : дис. … канд. юрид. наук. М., 2020.

Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации : проблемы и перспективы : монография / Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, О. Ю. Бубнова [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2013. 383 с.

Старилов Ю. Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? // Административное право и процесс. 2014. № 7.

Финансовое право Российской Федерации / отв. ред. М. В. Карасева. М. : Юристъ, 2004. 576 с.

Финансовое право : учебник. 2-е изд. / отв. ред. С. В. Запольский. М., 2011. 370 с.

Финансовое право : учебник для бакалавров. 3-е изд. / под ред. И. А. Цинделиани. М., 2016. 656 с.

References

Bakhrakh D. N. State Service of Russia. Yekaterinburg, 2006. 149 p.

Gorbunova O. N. The meaning of the concept of "corruption" in financial law // Financial law. 2012. No. 5. P. 2–7.

Grishkovets A. A. On the question of service law // State and law. 2013. No. 4.

Zapolsky S. V. Theory of financial law: Scientific essays. M., 2010. 374 p.

Kozlov N. A. Protection of taxpayer's rights during tax control : cand. of legal sci. diss. Moscow, 2020.

Legal regulation of financial control in the Russian Federation: Problems and prospects: monograph / L. L. Arzumanova, O. V. Boltinova, O. Y. Bubnova et al. ; ed. by E. Y. Gracheva, M., 2013.

Starilov Yu. N. Professional "officialdom" and service law in Russia: has there been a reform of the civil service and are there any doubts about the existence of official law? // Administrative law and process. 2014. No. 7.

Financial law of the Russian Federation / ed. M. V. Karaseva. Moscow : Jurist, 2004. 576 p.

Financial Law : textbook. 2nd ed. / ed. S. V. Zapolsky. Moscow, 2011. 370 p.

Financial Law : textbook for Bachelors. 3nd ed. / ed. I. A. Tsindeliani. Moscow, 2016. 656 p.

Министерство по контролю и профилактике коррупционных нарушений в Тульской области, Тульский государственный университет

Козлов Н. А., кандидат юридических наук, заместитель директора департамента профилактики коррупционных и иных правонарушений, доцент кафедры государственного и административного права

E-mail: Nickkoz80@rambler.ru

Поступила в редакцию: 24.01.2023

Для цитирования:

Козлов Н. А. Формы и методы финансового контроля в системе мер профилактики коррупционных нарушений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 202–210. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/202-210

Ministry of Control and Prevention of Corruption Violations in the Tula Region, Tula State University

Kozlov N. A., PhD of Legal Science, Deputy Director of the Prevention of Corruption and Other Offenses Department, Associate Professor of the State and Administrative Law Department

E-mail: Nickkoz80@rambler.ru

Received: 24.01.2023

For citation:

Kozlov N. A. Forms and methods of financial control in the system of measures to prevent corruption violations // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 202–210. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/202-210

УДК 347.73
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/211-217

ВОПРОСЫ РАСПОРЯЖЕНИЯ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОМ ПОЛОЖИТЕЛЬНЫМ САЛЬДО ЕДИНОГО НАЛОГОВОГО СЧЕТА

М. Е. Мардасова
Воронежский государственный университет

ISSUES OF DISPOSAL BY A TAXPAYER OF A POSITIVE BALANCE OF A SINGLE TAX ACCOUNT

M. E. Mardasova
Voronezh State University

Аннотация: изучаются особенности распоряжения налогоплательщиком положительным сальдо его единого налогового счета. Рассматриваются варианты реализации указанного права путем зачета и возврата денежных средств с учетом внесенных в Налоговый кодекс РФ изменений, которые обусловлены установлением унифицированного порядка уплаты налогов и других налоговых платежей. Отдельное внимание уделяется законодательным ограничениям осуществления налогоплательщиком права распоряжения положительным сальдо единого налогового счета.
Ключевые слова: налогоплательщик, положительное сальдо единого налогового счета, единый налоговый платеж, распоряжение положительным сальдо, возврат, зачет.

Abstract: the article is devoted to the study of the features of the taxpayer's disposal of the positive balance of his single tax account. Options for the realization of this right by offsetting and refunding funds are being considered, taking into account the amendments made to the Tax Code of the Russian Federation which are conditioned by the establishment of a unified procedure for paying taxes and other tax payments. Special attention is paid to legislative restrictions on the taxpayer's exercise of the right to dispose of the positive balance of a single tax account.
Key words: taxpayer, positive balance of a single tax account, single tax payment, disposal of the positive balance, refund, offset.

Вступившие в силу с 1 января 2023 г. нормы Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ), устанавливающие унифицированный для всех категорий налогоплательщиков порядок уплаты практически всех налогов и сборов в виде единого налогового платежа (далее – ЕНП), привели к одновременным изменениям и во многих других налогово-правовых нормах. У каждого налогоплательщика с указанной даты появляется единый налоговый счет (далее – ЕНС), где отображается вся информация не только о ЕНП, но и о совокупной обязанности, которая формируется из подлежащих уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, процентов и штрафов. Разница между двумя указанными категориями в денежном выражении образует сальдо ЕНС. Когда сумма ЕНП превышает размер совокупной обязанности, то речь идет о наличии положительного сальдо ЕНС.

Указанные законодательные изменения привели к новой редакции норм, регламентирующих процедуры возврата и зачета денежных средств, поступивших в бюджет в излишнем размере в результате действий как налогоплательщика, так и налоговых органов.

Еще с момента принятия части первой НК РФ у налогоплательщика появилось право на зачет и возврат излишне уплаченных или взысканных налогов, дополненное в середине 1999 г. также аналогичным правилом в отношении пеней и штрафов[1]. Нормы налогового законодательства

© Мардасова М. Е., 2023

[1] Указанные изменения были внесены в НК РФ Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 154-ФЗ «О

на протяжении более 20 лет разграничивали процедуры зачета и возврата в отношении излишне уплаченных и излишне взысканных налогов, пеней, штрафов соответственно. Однако появление ЕНС повлекло унификацию правил в отношении указанных денежных средств с учетом лишь некоторых исключений.

С 1 января 2023 г. у налогоплательщика сохраняется право на возврат и зачет, но оно имеет отношение к денежным средствам, формирующим положительное сальдо ЕНС. Следует отметить, что аналогичным правом пользуется плательщик сборов и плательщик страховых взносов в отношении соответствующих платежей.

Новая редакция норм НК РФ отдельно регламентирует процедуры зачета и возврата путем их закрепления в ст. 78 и 79 соответственно. Также некоторые положения, имеющие отношения к данным процедурам, содержатся в ст. 11.3 кодекса.

Прежде всего налогоплательщику предоставляется право зачета положительного сальдо ЕНС, в рамках реализации которого появляется больше возможностей, чем в ранее действующей редакции. В настоящее время возможны три варианта самостоятельного распоряжения в форме зачета, каждый из них следует рассмотреть отдельно.

Во-первых, зачет производится в счет исполнения обязанности другого лица по уплате всех платежей, установленных в НК РФ, в частности налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов и процентов. В ст. 78 НК РФ не указывается, о какой обязанности третьего лица идет речь: уже отраженной на ЕНС или которая появится только в будущем. Согласно форме заявления о распоряжении путем зачета положительным сальдо ЕНС, утвержденной Приказом ФНС России от 30 ноября 2022 г. № ЕД-7-8/1133@[2], налогоплательщику необходимо указать в нем только ИНН третьего лица и конкретный размер денежных средств для зачета. Указанная в заявлении сумма относится к денежным средствам, которые учитываются на ЕНС третьего лица как ЕНП. Такой вывод следует из пп. 2 п. 1 ст. 11.3 НК РФ, согласно которому в день осуществления налоговым органом зачета поступившая от иного лица в результате зачета сумма денежных средств признается ЕНП. В свою очередь налоговый орган должен произвести зачет не позднее дня, следующего за днем поступления заявления о распоряжении путем зачета (п. 5 ст. 78 НК РФ). И хотя п. 6 ст. 45 НК РФ прямо не устанавливает момент, с которого в данном случае ЕНП считается учтенным на ЕНС, но из вышеуказанных положений ст. 11.3 НК РФ им должен являться день произведенного налоговым органом зачета.

Появление такого варианта зачета является дальнейшим развитием нормы п. 1 ст. 45 НК РФ, предусматривающей возможность исполнения обязанности по уплате налога налогоплательщика путем перечисления ЕНП третьим лицом[3]. Однако при реализации данного права необходимо применять положения абз. 4 п. 1 ст. 45 НК РФ, согласно которым вернуть денежные средства с ЕНС третьего лица сможет только обладатель этого счета. Получается, что с момента распоряжения в пользу третьего лица денежными средствами, формирующими положительное сальдо ЕНС, налогоплательщик утрачивает право на них. Кроме того, ст. 78 НК РФ не устанавливает возможность отмены зачета в таком случае, что еще раз свидетельствует о невозможности возврата указанных денежных сумм на ЕНС налогоплательщика.

Учитывая тот факт, что заявление о распоряжении положительным сальдо налогоплательщика в пользу третьего лица исполняется налоговым органом практически сразу, возникает следующий вопрос. Вправе ли налоговый орган отказать в осуществлении зачета в пользу третьего лица, если получает от налогоплательщика заявление о распоряжении его положительным сальдо за несколько дней до вступления в законную силу решения о доначислении этому налогоплательщику налога по результатам налоговой проверки? Очевидно, что налоговый орган еще не может использовать имеющиеся на ЕНС налогоплательщика денежные средства для по-

внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации».

[2] Приказ ФНС России от 30 ноября 2022 г. № ЕД-7-8/1133@ «Об утверждении форм и форматов представления документов, используемых налоговыми органами и налогоплательщиками, плательщиками сборов, плательщиками страховых взносов и (или) налоговыми агентами при осуществлении зачета и возврата сумм денежных средств, формирующих положительное сальдо единого налогового счета, а также излишне уплаченной (взысканной) государственной пошлины». URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/docs/13015737/

[3] Это право, но в изложении прежней редакции п. 1 ст. 45 НК РФ появилось еще в конце 2016 г.

крытия недоимки. Это связано с тем, что пока решение по итогам налоговой проверки не вступило в законную силу, совокупная обязанность в размере соответствующих доначислений налога еще не может быть отражена на ЕНС. Такой вывод следует из положений пп. 9 п. 5 ст. 11.3 НК РФ. Законодатель не установил каких-либо ограничений реализации рассматриваемого права на случай возникновения вышеуказанной ситуации, поэтому налогоплательщик, получивший такое решение, фактически действуя в рамках законодательных норм, может перевести имеющееся положительное сальдо на ЕНС третьего лица. Однако, если налогоплательщик действует недобросовестно и преследует цель «вывести» свои денежные средства через ЕНС третьего лица при его участии, по факту происходит злоупотребление принадлежащим ему правом.

Во-вторых, зачет производится в счет исполнения предстоящей обязанности налогоплательщика по уплате конкретного налога (сбора, страхового взноса). Очевидно, что речь идет о тех налогах (сборах, страховых взносах), сроки уплаты которых наступят только в будущем. Однако даже после подачи заявления о распоряжении положительным сальдо ЕНС таким способом налоговый орган при возникновении недоимки имеет право самостоятельно распорядиться соответствующей денежной суммой в счет ее погашения. Например, такая недоимка может образоваться в результате доначисления налога решением налогового органа, вынесенным и вступившим в законную силу после проведения соответствующего вида налоговой проверки. Указанное правило напрямую не установлено в ст. 78 НК РФ, но оно с очевидностью следует из п. 8 ст. 45 НК РФ, устанавливающего порядок распределения ЕНП налоговым органом. Так, согласно данной норме его зачисление в первую очередь происходит в имеющуюся недоимку. Положительное сальдо как раз и образуется из денежных средств, поступивших на ЕНС в качестве ЕНП. Интересно, что прежняя редакция ст. 78 и 79 НК РФ прямо устанавливала правило о первоначальном погашении налоговым органом недоимки за счет излишне перечисленных налоговых платежей. И хотя в новой редакции ст. 78 НК РФ указанное правило отсутствует, это не означает, что оно не будет действовать[4]. Очевидно, такой подход продиктован публичными фискальными интересами.

При реализации данного варианта зачета у налогоплательщика сохраняется право его отмены путем подачи в налоговый орган соответствующего заявления об отмене.

В-третьих, налогоплательщик вправе распорядиться положительным сальдо путем зачета в счет исполнения ряда принятых в отношении него решений налогового органа, например о привлечении или об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения и других, перечень которых указан в п. 1 ст. 78 НК РФ. Подать заявление необходимо не позднее дня, предшествующего дате вступления в силу судебного акта о взыскании задолженности, с указанием соответствующего решения налогового органа

Кроме того, налогоплательщик вправе погасить налоговую задолженность, сроки взыскания которой уже истекли. Особенность реализации данного права заключается в том, что пока судебный акт, которым восстановлен срок на взыскание, не вступит в законную силу, такая налоговая задолженность не может быть включена в совокупную обязанность, а значит, не должна влиять на состояние сальдо ЕНС. Этот вывод следует из пп. 2 п. 7 ст. 11.3 НК РФ. Однако за налогоплательщиком сохраняется право погасить такую задолженность самостоятельно.

В данном случае, скорее всего, речь идет о той ситуации, когда судебный акт, которым налоговому органу восстановлен срок на взыскание, уже принят, но еще не вступил в законную силу. Налогоплательщик, располагая информацией об этом судебном акте, может погасить задолженность заранее, до ее отражения на ЕНС. Следует отметить, что в справке о состоянии сальдо ЕНС, форма которой утверждена Приказом ФНС России от 30 ноября 2022 г. № ЕД-7-8/1128@[5], сведения о наличии такого судебного

[4] Следует заметить, что с момента принятия НК РФ нормы о приоритете погашения недоимки за счет излишне взысканных или уплаченных налоговых платежей развивались по пути расширения прав налогового органа в процессе такого погашения. Если в первоначальной редакции ст. 78 и 79 НК РФ указанные денежные средства возвращались после зачета в счет недоимки только по налогам соответствующего вида, то с 1 октября 2020 г. появилась возможность зачета в любые виды налогов.

[5] Согласно Приказу ФНС России от 30 ноября 2022 г. № ЕД-7-8/1128@ в качестве приложения к справке о состоянии сальдо ЕНС выступает детализация этого сальдо. В форме данного приложения указывается только задолженность, взыскание которой приостановлено. Из

акта не отражаются. Поэтому налогоплательщик, как правило, может узнать о данном судебном акте при его получении от суда.

Что касается налоговой задолженности, сроки взыскания которой истекли, и налоговый орган не обратился в суд за ее взысканием, то в данном случае налогоплательщик вряд ли захочет ее погасить. В такой ситуации алгоритм по списанию налоговой задолженности отражен в Письме ФНС России от 14 марта 2023 г. № КЧ-4-8/2882@ «О порядке исключения из ЕНС задолженности, в отношении которой истек срок взыскания»[6]. Согласно данному письму ее списание возможно не только по решению суда, устанавливающего факт истечения сроков взыскания, но и по результатам сверки сумм отрицательного сальдо ЕНС. Основанием для списания будет являться акт такой сверки, в соответствии с которым можно удостовериться в истечении сроков взыскания задолженности. Однако не совсем ясно, как данное письмо согласуется со ст. 59 НК РФ, не предусматривающей в перечне случаев указанное основание.

Для реализации налогоплательщиком права на зачет положительного сальдо ЕНС любым из трех способов требуется подача заявления в налоговый орган по телекоммуникационным каналам связи или через личный кабинет.

Другим правом налогоплательщика в отношении положительного сальдо своего ЕНС является его возврат в денежном выражении, порядок осуществления которого в общем виде закреплен в ст. 79 НК РФ. Возможно несколько вариантов реализации указанного права: как по инициативе налогоплательщика, так и по решению налогового органа.

Прежде всего, как и в случае с зачетом, налогоплательщик для осуществления своего права на возврат должен подать в налоговый орган соответствующее заявление. Заявление может быть двух видов, для каждого из которого ФНС России установлена (рекомендована) отдельная форма.

Налогоплательщик вправе подать заявление о возврате денежных средств, формирующих положительное сальдо ЕНС. При получении такого заявления у налогового органа появляется обязанность направить поручение о возврате соответствующих сумм денежных средств в территориальный орган Федерального казначейства. Данная обязанность должна быть исполнена налоговым органом не позднее следующего дня после получения заявления[7].

Помимо заявления о возврате денежных средств, формирующих положительное сальдо ЕНС, налогоплательщик может подать заявление о возврате тех налоговых платежей, которые уплачиваются без использования ЕНП[8]. Это касается НДФЛ, уплачиваемого отдельными категориями иностранных граждан, осуществляющими трудовую деятельность в РФ по найму, а также налога на профессиональный доход и сбора за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами. Возврат указанных денежных средств осуществляется путем признания их ЕНП и отражением на ЕНС не позднее дня, следующего за днем подачи заявления о возврате. Данное правило установлено в пп. 5 п. 1 ст. 11.3 НК РФ.

Налоговый орган в свою очередь не позднее следующего дня после признания указанных денежных средств ЕНП должен направить поручение о возврате в территориальный орган Федерального казначейства. Очевидно, что признание данных денежных средств в качестве ЕНП еще не означает их однозначного возврата. В данном случае следует применять указанное выше положение п. 8 ст. 45 НК РФ, согласно ко-

пп. 3 п. 7 ст. 11.3 НК РФ следует, что приостановление взыскания налоговой задолженности осуществляется по решению вышестоящего налогового органа или суда на период обжалования решения о привлечении или об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, на основании которого такая задолженность образовалась. Соответственно, в детализации сальдо не отражается недоимка, сроки взыскания которой истекли, а также сведения о судебном акте, которым указанные сроки восстановлены. См. подробнее: Приказ ФНС России от 30 ноября 2022 г. № ЕД-7-8/1128@. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/docs/13120445/

[6] См. подробнее: Письмо ФНС России от 14 марта 2023 г. № КЧ-4-8/2882@ «О порядке исключения из ЕНС задолженности, в отношении которой истек срок взыскания». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406637885/

[7] Форма данного заявления утверждена Приказом ФНС России от 30 ноября 2022 г. № ЕД-7-8/1133@. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/docs/13015737/

[8] Форма такого заявления не утверждена отдельным приказом ФНС России, а только лишь рекомендована его Письмом от 11 января 2023 г. № КЧ-4-8/105@ «О направлении рекомендуемых формы и формата заявления о возврате НДФЛ по ст. 227.1 НК РФ, НПД и сборов за пользование ОЖМ и ВБР». URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/about_nalog/13015652/

торому любой ЕНП сначала учитывается налоговым органом в счет погашения недоимки.

Помимо вышеперечисленных случаев реализация права на возврат может зависеть от принятия налоговым органом соответствующего решения. Так, осуществление возврата в любом случае не может осуществляться ранее принятия налоговым органом таких решений, как: о возмещении (полностью или частично) суммы НДС или акциза, заявленной к возмещению, о предоставлении отдельных налоговых вычетов, в отношении которых предусмотрен упрощенный порядок их получения. В данных случаях именно указанные решения будут являться основанием для возврата и началом исчисления срока для отправления поручения о перечислении соответствующих денежных средств в территориальный орган Федерального казначейства.

Поручение налогового органа на возврат, полученное территориальным органом Федерального казначейства, исполняется не позднее дня, следующего за днем его получения. Как и раньше, для налогового органа сохраняются негативные последствия в виде начисления процентов в размере ключевой ставки ЦБ РФ на возвращаемую сумму. И только в этой ситуации законодатель разграничивает излишне уплаченные или излишне взысканные денежные средства.

Если налог излишне уплачен, то негативного последствия в виде начисления процентов может и не быть. Обязанность их уплаты возникает в том случае, когда срок направления поручения налоговым органом нарушен более чем на десять рабочих дней. Поэтому проценты начисляются со дня, следующего за истечением этого временного промежутка.

Что касается излишне взысканных денежных средств, то в данном случае проценты начисляются в любом случае со дня, следующего за днем взыскания, по день фактического возврата излишне взысканных сумм либо учета излишне взысканных сумм в счет исполнения совокупной обязанности налогоплательщика. Причем налоговый орган обязан самостоятельно осуществить возврат излишне взысканных средств в пределах сумм, формирующих положительное сальдо ЕНС, если установит факт излишнего взыскания. Денежные средства подлежат зачислению на счет в банке, информация о котором имеется у налогового органа. Налогоплательщик в такой ситуации лишен возможности самостоятельно распорядиться указанной суммой путем зачета, однако данное законодательное правило направлено на защиту его имущественных интересов. Например, если бы налогоплательщик имел возможность распоряжаться такими денежными средствами путем зачета в счет исполнения предстоящей обязанности по уплате налога, они могли быть использованы налоговым органом в отношении появившейся после подачи заявления недоимки.

В ст. 11.3 НК РФ определено, что проценты в отношении излишне уплаченных или излишне взысканных сумм признаются ЕНП с момента их начисления налоговым органом, поэтому и поручение в территориальный орган Федерального казначейства направляется уже с учетом указанных процентов. Однако создается впечатление, что, как и раньше, в добровольном порядке налоговый орган вряд ли будет начислять указанные проценты[9].

В научной литературе встречаются различные мнения относительно правовой природы начисляемых налоговым органом процентов на сумму излишне взысканных или уплаченных (только при нарушении им законодательно установленного срока направления поручения в территориальный орган Федерального казначейства) налоговых платежей.

Некоторые авторы полагают, что установленные налоговым законодательством проценты являются мерой ответственности налогового органа за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, связанных с несвоевременным возвратом излишне уплаченных налогов, и имеют компенсационный характер[10]. Другие считают, что анализируемые проценты являются мерами обеспечительно-компенсацион-

[9] Многочисленная судебная практика свидетельствует о том, что налоговые органы в большинстве случаев не возвращали налогоплательщику в добровольном порядке проценты, начисляемые на излишне взысканные суммы налоговых платежей или при несвоевременном возврате излишне уплаченных платежей. См., например: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 29 марта 2022 г. по делу № А12-12810/2021, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 июня 2021 г. по делу № А28-11685/2020, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 8 октября 2020 г. по делу № А70-17201/2019 и др.

[10] См., например: *Цветкова Е. А.* Возмещение убытков как способ защиты прав и законных интересов налогоплательщиков // Налоги. 2019. № 1. С. 15–18.

ного характера и не могут рассматриваться как ответственность[11].

Действительно, указанные проценты, выступая в качестве негативного последствия за излишнее взыскание денежных средств или нарушение срока возврата излишне уплаченных сумм, не могут считаться мерой ответственности. Конституционный Суд РФ еще в своем Определении от 23 июня 2009 г. № 832-О-О отметил, что проценты за излишне взысканные налоги являются дополнительными гарантиями для защиты прав граждан и юридических лиц от незаконных действий (бездействия) органов государственной власти. В свою очередь проценты на сумму излишне уплаченных налогов при нарушении срока возврата по своему характеру являются компенсационно-восстановительными, поскольку выплачиваются в случаях неисполнения государственным органом возложенных на него законом обязанностей[12].

Бюджетно-правовые нормы также свидетельствуют о том, что рассматриваемые проценты не относятся к мерам ответственности, так как подлежат выплате из доходной, а не расходной части соответствующего бюджета. Так, Приказом Минфина России от 17 мая 2022 г. № 75н, которым утверждены коды бюджетной классификации РФ на 2023 г. (на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг.), выплата процентов производится по специальным кодам доходов, которые отличаются лишь в зависимости от того, из какого бюджета производится возврат излишне взысканных и уплаченных налоговых платежей[13].

Вопрос о том, из какого бюджета бюджетной системы РФ будет производиться выплата рассматриваемых процентов налогоплательщику, требует отдельного рассмотрения. Единственное очевидно – если налогоплательщик самостоятельно уплатил ЕНП в большем размере, то указанные средства не будут распределяться между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами[14]. ЕНП представляет собой обезличенные денежные средства, которые будут подлежать учету на едином казначейском счете, открытому в УФК по Тульской области. Кроме того, если следовать нормам Бюджетного кодекса РФ (ст. 94), указанные средства будут использоваться федеральным бюджетом как источник финансирования его дефицита. Очевидно, что в таком случае проценты за несвоевременное направление налоговым органом поручения на возврат должны выплачиваться за счет средств федерального бюджета.

Право налогоплательщика на возврат с 1 января 2023 г. не ограничено трехлетним сроком, исчисляемым ранее с момента излишней уплаты или обнаружения налогоплательщиком факта излишнего взыскания[15].

Следует отметить, что в любом случае зачет и возврат невозможен ввиду отсутствия у налогоплательщика положительного сальдо ЕНС. В отличие от ранее действующей редакции ст. 78 и 79 НК РФ, оформление отказа осуществляется не решением налогового органа, а сообщением об отказе в зачете или возврате. В форме указанного сообщения, утвержденной Приказом ФНС России от 30 ноября 2022 г. № ЕД-7-8/1133@, как и ранее, предусмотрено обязательное указание причины такого отказа. Однако, в отличие от решения об отказе зачета (возврата), сообщение подписывается любым исполнителем (должностным лицом налогового органа), а не руководителем (заместителем руководителя) налогового органа.

Таким образом, налогово-правовые нормы о реализации налогоплательщиком права на распоряжение положительным сальдо ЕНС путем зачета и возврата, а также обеспечивающие такую реализацию действия со стороны нало-

[11] См., например: *Долгополов О. И.* О некоторых вопросах правовой природы процентов, начисляемых на излишне взысканные (несвоевременно возвращенные) суммы налогов. 2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Ядрихинский С. А.* К вопросу о понятии налогового правоотношения // Налоги. 2018. № 6. С. 16–19.

[12] Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2009 г. № 832-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дудкина Сергея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями абзаца первого пункта 10 статьи 78 и абзаца первого пункта 5 статьи 79 Налогового кодекса Российской Федерации». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1692549/

[13] Приказ Минфина России от 17 мая 2022 г. № 75н «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации на 2023 год (на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов)».

[14] Речь идет о тех федеральных, региональных и местных налогах, которые подлежат зачислению по определенным бюджетным законодательством нормативам в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

[15] Интересно, что в ст. 40.1 Бюджетного кодекса РФ сохраняется общее правило о трехлетнем сроке на обращение с заявлением о возврате в отношении иных излишне уплаченных или взысканных платежей.

гового органа в некоторых моментах сохранили предыдущий законодательный подход в их изложении. Появление новых вариантов осуществления зачета и возврата тем не менее не изменило ранее действующее правило о первоначальном погашении недоимки за счет образовавшихся на ЕНС излишних денежных средств. Хотя данное правило напрямую не отражено в ст. 78 и 79 НК РФ, оно вытекает из общих норм о последовательности определения налоговым органом принадлежности денежных средств, составляющих ЕНП. В настоящее время реализация налогоплательщиком анализируемого права фактически не происходит. Это связано с возникшими материально-техническими сложностями во внедрении и применении нового порядка исполнения обязанности по уплате налоговых платежей, а также трудностями в информационном взаимодействии между налоговыми органами и УФК по Тульской области, в котором открыт единый казначейский счет для уплаты и учета всех ЕНП. Вот почему практическое применение новой редакции рассмотренных налогово-правовых норм можно будет оценить только по прошествии нескольких лет.

Библиографический список

Долгополов О. И. О некоторых вопросах правовой природы процентов, начисляемых на излишне взысканные (несвоевременно возвращенные) суммы налогов, 2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Цветкова Е. А. Возмещение убытков как способ защиты прав и законных интересов налогоплательщиков // Налоги. 2019. № 1. С. 15–18.

Ядрихинский С. А. К вопросу о понятии налогового правоотношения // Налоги. 2018. № 6. С. 16–19.

References

Dolgopolov O. I. About some issues of the legal nature of interest accrued on excessively collected (untimely returned) amounts of taxes. SPS «ConsultantPlus».

Tsvetkova E. A. Compensation of losses as a way to protect the rights and legitimate interests of taxpayers // Taxes. 2019. № 1. P. 15–18.

Yadrikhinsky S. A. On the question of the concept of a tax legal relationship // Taxes. 2018. № 6. P. 16–19.

Воронежский государственный университет
Мардасова М. Е., кандидат юридический наук, доцент кафедры финансового права
E-mail: m.mardasova@yandex.ru

Поступила в редакцию: 30.04.2023

Для цитирования:
Мардасова М. Е. Вопросы распоряжения налогоплательщиком положительным сальдо единого налогового счета // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 211–217. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/211-217

Voronezh State University
Mardasova M. E., PhD of Legal Sciences, Associate Professor of the Financial Law Department
E-mail: m.mardasova@yandex.ru

Received: 30.04.2023

For citation:
Mardasova M. E. Issues of disposal by a taxpayer of a positive balance of a single tax account // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 211–217. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/211-217

УДК 343.969
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/218-225

ОБЩЕСОЦИАЛЬНЫЕ МЕРЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ ЛИЦ С ПСИХИЧЕСКИМИ РАССТРОЙСТВАМИ

В. Е. Новичков, М. В. Киреева
Юго-Западный государственный университет

GENERAL SOCIAL MEASURES CRIME PREVENTIONS PERSONS WITH MENTAL DISORDERS

V. E. Novichkov, M. V. Kireeva
Southwest State University

Аннотация: рассматриваются проблемы разработки и практической реализации системы общесоциальных мер профилактики преступности лиц с психическими расстройствами как направленного на предупреждение общественно опасных деяний указанной категории лиц комплекса взаимосвязанных социально значимых решений и действий в области экономики, здравоохранения, образования и других сферах, опосредованно влияющих на сокращение поведенческих девиаций психически нездоровых граждан. Проводится анализ международных стандартов и внутринациональных стратегий в области охраны психического здоровья и повышения качества оказания психиатрической помощи как важнейшей составляющей профилактики девиантного поведения. Формулируются основные направления общесоциального предупреждения преступности лиц с психическими расстройствами и основополагающие принципы такого предупреждения.
Ключевые слова: предупреждение преступности, преступность лиц с психическими расстройствами, общесоциальные меры предупреждения преступности, профилактика преступности.

Abstract: the article deals with the problems of development and practical implementation of a system of general social measures for the prevention of crime of persons with mental disorders, as aimed at preventing socially dangerous acts of this category of persons of a complex of interrelated socially significant decisions and actions in the field of economics, health care, education and other areas that indirectly affect the reduction behavioral deviations of mentally ill citizens. An analysis is being made of international standards and domestic strategies in the field of mental health and improving the quality of mental health care, as an essential component of the prevention of deviant behavior. The main directions of the general social prevention of crime of persons with mental disorders and the fundamental principles of such prevention are formulated.
Key words: crime prevention, crime of persons with mental disorders, general social measures for crime prevention, crime prevention.

На сегодняшний день проблема предупреждения преступности лиц с психическими расстройствами не теряет своей актуальности, что обусловлено достаточно широкой распространенностью рассматриваемого негативного социально-правового явления, высоким уровнем психических аномалий граждан, появлением новых видов психических расстройств и факторов, их вызывающих. Указанные обстоятельства требуют глубокого анализа существующей системы профилактики и предупреждения совершения общественно опасных деяний лицами, страдающими психическими расстройствами, выявления проблем практической реализации конкретных предупредительных мер, разработки предложений по их совершенствованию с целью эффективного противодействия общественно опасному поведению душевнобольных.

© Новичков В. Е., Киреева М. В., 2023

С целью анализа системы предупреждения преступности лиц с психическими расстройствами под последней будем понимать «исторически изменчивое социально-правовое явление, состоящее из всей совокупности общественно опасных (преступных) деяний, совершенных лицами, страдающими психическими расстройствами, на определенной территории в течение определенного периода времени»[1].

Как указывает Ю. М. Антонян, предупреждение преступности должно пониматься в первую очередь как воздействие на её причины, деятельность по выявлению лиц, совершающих общественно опасные деяния, и оказанию на них предупредительного, исправительного воздействия[2]. Как показывает многовековая история человеческой жизни, полностью искоренить преступность невозможно, она носит естественный характер и присуща любому общественно-экономическому строю на любом его этапе развития. В связи с этим следует стремиться удерживать преступность на некоем цивилизованном уровне, при котором отсутствует явная угроза безопасности существования людей при ведении обычного образа жизни, нет публично-властного произвола и бесконтрольного безнаказанного общественно опасного поведения.

При характеристике борьбы с преступностью, как в целом, так и с отдельными её видами, используются термины «предупреждение», «профилактика», «борьба», «противодействие» и т. д., которым чаще всего придаются синонимичные значения, имеющие один и тот же смысл. Ю. М. Антонян выделяет четыре основных направления (вида) предупреждения преступности: 1) профилактика преступности; 2) предотвращение преступлений; 3) пресечение преступлений; 4) исправление осужденных.

Указанные составляющие предупреждения преступности взаимосвязаны, а важнейшим направлением предупредительной деятельности является профилактика преступности, поскольку происходит на самом раннем этапе предупреждения, и от эффективности профилактических мер зависят уровень социальных проблем, материальные затраты государства на их разрешение, на нивелирование наступивших негативных последствий и, как следствие, частота и широта применения предупредительного воздействия на этапах предотвращения, пресечения преступлений, исправления осужденных.

Профилактическим мерам предупреждения преступности необходимо уделять особое внимание. В зависимости от масштаба и характера применяемых мер профилактики преступности выделяют:

– общесоциальные меры, которые заключаются в принятии решений в сферах экономики, политики, образования и др. и не имеют непосредственной направленности на преступность, но влияют на её состояние опосредованно в силу своей общественной значимости.

Среди наиболее важных общесоциальных мер предупреждения преступности следует назвать обеспечение государством материальной поддержки нуждающихся слоев населения, сокращение разрыва между доходами богатых и бедных, создание устойчивого среднего класса, преодоление безработицы, оказание всесторонней помощи и поддержки семье, борьбу с алкоголизмом и наркоманией, контроль миграционных процессов, пресечение и мирное разрешение межэтнических и конфессиональных конфликтов и т. д.;

– общеспециальные меры, применяемые в пенитенциарной сфере, в том числе совершенствование уголовно-правовых норм, реформирование системы исправительных учреждений и повышение эффективности их деятельности и т. п.;

– индивидуальные меры, адресованные лицам с девиантным поведением, в том числе осужденным[3].

Все вышеперечисленные меры предупреждения преступности должны применяться в совокупности, быть взаимодополняемыми, отвечать социальным реалиям и условиям существования общества в конкретный период времени, его традициям и мировоззрению, способствовать укреплению и развитию демократических и гуманистических начал правосудия, справедливому разрешению уголовных дел, опираться на современные достижения науки и техники, всемерно содействовать профилактике преступлений и правонарушений.

[1] *Ситковский Д. В.* Преступность лиц с психическими расстройствами : по материалам Республики Дагестан : дис. … канд. юрид. наук. Махачкала, 2006. С. 10.

[2] См.: *Антонян Ю. М.* Общая концепция предупреждения преступности // Человек: преступление и наказание. 2013. № 3. С. 21.

[3] См.: Там же. С. 22–29.

Для достижения своих целей предупредительная деятельность должна соответствовать таким принципам, как: 1) соответствие предупредительных мер действующему законодательству; 2) научная обоснованность принимаемых мер предупреждения преступности; 3) демократические начала предупредительной деятельности, опора на институты гражданского общества и подконтрольность последним; 4) расчет на длительный срок действия предупредительных мер, нацеленность на эффективность их применения; 5) комплексный характер предупредительного воздействия, включающего в себя разные знания об обществе и человеке.

Систему общесоциальных мер предупреждения преступности лиц с психическими расстройствами можно определить как направленный на предупреждение общественно опасных деяний указанной категории лиц комплекс взаимосвязанных социально значимых решений и действий в области экономики, здравоохранения, образования и других сферах, опосредованно влияющих на сокращение поведенческих девиаций психически нездоровых граждан.

В свете вышесказанного представляется, что общесоциальное предупреждение преступности лиц с психическими расстройствами должно включать в себя меры, направленные, во-первых, на обеспечение психического здоровья населения, благоприятной психологической обстановки в обществе, а во-вторых, на удерживание лиц с психическими расстройствами от совершения общественно опасных деяний.

Преступность лиц с психическими аномалиями можно назвать биосоциально детерминированной, её уровень зависит от профилактики психических заболеваний, своевременного и качественного оказания психологической и психиатрической помощи населению, эффективного контроля за поведением лиц, состоящих на учете в психоневрологическом диспансере.

В соответствии с Уставом Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ) «здоровье является состоянием полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствием болезней и физических дефектов»[4] . Опираясь на данное определение, можно сделать вывод о том, что психическое здоровье должно пониматься не только как отсутствие психических расстройств и иного болезненного состояния психики, а как состояние душевного благополучия, при котором человек может реализовать свой потенциал, продуктивно работать, противостоять обычным стрессам в жизни людей. Психическое здоровье человека является необходимым условием эффективного функционирования социума и имеет важнейшее значение для общественного развития, в том числе нравственного и духовного, достижения счастья и получения удовольствия от жизни. Таким образом, поддержание психического здоровья, а также его восстановление имеют жизненно важное значение для отдельного человека и общества в целом.

Профилактика психических расстройств должна осуществляться посредством воздействия на их детерминанты, которые определяются многочисленными биологическими, психологическими и социальными факторами, такими как насилие, в том числе семейно-бытовое, сексуальное, происходящие существенные социальные изменения, социальное отчуждение, гендерная дискриминация, стрессовые ситуации на работе, в учебном и трудовом коллективе, нарушение прав человека, ведение нездорового образа жизни, биологические риски психического нездоровья, обусловленные генетическими и иными личностными факторами.

На 66-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в 2013 г. был принят комплексный план действий ВОЗ в области психического здоровья на 2013–2020 гг., срок которого продлен до 2030 г. на 72-й сессии.

В качестве предназначения принятого комплексного плана действий в самом документе указывается создание условий ценности, укрепления и охраны психического здоровья, профилактики психических расстройств, возможности лиц, страдающих психическими расстройствами, пользоваться в полном объеме всеми правами человека, своевременно получать высококачественную медицинскую и социальную поддержку, приемлемую в культурном плане и способствующую выздоровлению, достижению наивысшего уровня психического здоровья из возможных, при котором реально всестороннее участие в социальной жизни, в работе без дискриминации и стигматизации[5]. Его важнейшей

[4] Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения. М., 1968.

[5] Комплексный план действий в области психического здоровья на 2013–2020 гг. : принят на 66-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения 27 мая 2013 г.

целью декларируется укрепление психического благополучия людей, предотвращение психических расстройств, обеспечение медицинской помощи, ускорение выздоровления, укрепление прав человека, а также снижение заболеваемости, инвалидности и смертности лиц с психическими расстройствами.

Рассматриваемый план ставит перед участниками ВОЗ конкретные задачи, среди которых:

1) укрепление эффективного лидерства и руководства в области охраны психического здоровья;

2) обеспечение комплексной, интегрированной и чутко реагирующей на изменения медико-санитарной и социальной помощи на первичном уровне;

3) осуществление стратегии укрепления психического здоровья и профилактики в области психического здоровья;

4) укрепление информационных систем, фактических данных и исследований в области психического здоровья.

Для достижения первой из поставленных задач для государств-членов предусмотрены варианты действий по областям:

– политика и законодательство – разработка и реализация на практике национальной политики, касающейся психического здоровья во всех соответствующих секторах в соответствии с передовым опытом и важнейшими документами по правам человека;

– планирование ресурсов – систематическое планирование бюджета с учетом соответствующих потребностей и наличия необходимых ресурсов для обеспечения осуществления запланированных планов и мероприятий в области психического здоровья;

– сотрудничество заинтересованных сторон – привлечение к сотрудничеству в разработке и реализации политики, нормативных актов, услуг в области психического здоровья заинтересованных сторон из всех соответствующих секторов, в том числе медицинского персонала, лиц, страдающих психическими расстройствами, и членов их семей;

– усиление позиций и расширение полномочий лиц с психическими расстройствами и ограниченными в психосоциальном плане возможностями и их организаций – рекомендуется добиваться участия и оказания влияния лиц с психическими расстройствами на процесс разработки и реализации политики в области психического здоровья.

Выполнение второй поставленной задачи предопределяется следующими действиями:

– реорганизация и расширение масштабов медобслуживания – обосновывается необходимость систематического перемещения медико-санитарных услуг в сфере психиатрической помощи из психиатрических стационаров продолжительного пребывания в неспециализированные условия при расширении применения научно обоснованных методов обеспечения психического здоровья с использованием сети служб психиатрической помощи;

– комплексная и гибкая медико-санитарная помощь – объединение и координация единой профилактической системы, медико-санитарного обслуживания и поддержки, реабилитации, направленной на выявление и выздоровление лиц с психическими расстройствами разных возрастных групп, учитывающей потребности и нужды пациентов при содействии членов их семей и медперсонала;

– психическое здоровье в условиях чрезвычайных ситуаций гуманитарного характера – проведение работы с национальными органами по чрезвычайным ситуациям с целью включения психиатрической помощи в планы по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и катастроф и обеспечение доступа к помощи в преодолении психологических травм;

– развитие кадровых ресурсов – формирование знаний и опыта медицинских работников специализированного профиля, способных осуществлять приемлемое в культурном отношении, научно обоснованное, ориентированное на соблюдение прав и свобод человека оказание психиатрической и социальной помощи;

– решение проблемы диспропорций – заблаговременное выявление нуждающихся в поддержке групп населения и обеспечение им соответствующей помощи; выявление и оценка потребностей различных социально-демографических и уязвимых групп, не пользующихся медицинскими услугами (бездомных, заключенных, мигрантов и т. д.); разработка профилактической стратегии по отношению в данным группам; предоставление им необходимых услуг, соответствующих потребностям указанных лиц.

URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/151502/A66_R8-ru.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 20.08.2022).

Достижение третьей задачи комплексного плана обусловлено действиями в следующих областях:

– укрепление и профилактика психического здоровья – проведение и координация стратегии многосекторального свойства, сочетающей в себе общие и целенаправленные мероприятия в отношении улучшения психического здоровья и предупреждения психических заболеваний, уменьшения дискриминации и нарушений прав человека, учитывающей при этом потребности особо уязвимых групп населения на протяжении всего жизненного цикла;

– предотвращение самоубийств – разработка комплексных национальных стратегий по предотвращению самоубийств, особое внимание уделяется подверженным повышенному риску группам населения, в том числе сексуальным меньшинствам, молодежи, с учетом местного контекста.

Наконец, достижение четвертой задачи рассматриваемого плана предполагает варианты действий в таких областях, как:

– информационные системы – включение вопросов защиты психического здоровья в плановые информационных системы здравоохранения, а также выявление и сбор данных о состоянии психического здоровья в ротации по полу и возрасту с целью укрепления медико-социальной помощи в сфере психического здоровья;

– фактические данные и научные исследования – укрепление исследовательского потенциала и академического сотрудничества по приоритетам научных исследований в области психиатрии, включая создание научно-практических центров передового опыта.

Рассмотренный комплексный план действий в области психического здоровья справедливо оценивается в качестве пути к реализации нового подхода к обеспечению, укреплению и защите психического здоровья людей, основанного на оказании всесторонней поддержки, восстановлении здоровья и полном уважении прав лиц, страдающих психическими расстройствами и обладающих ограниченными психосоциальными возможностями[6].

Психиатрическая помощь в Российской Федерации базируется на нормах Закона РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (далее – Закон № 3185-1), который устанавливает правовые организационные и экономические основы оказания психиатрической помощи в Российской Федерации. Следует отметить, что в преамбуле указанного нормативного правового акта признается высокая ценность психического здоровья для каждого человека, учитывается возможность психического расстройства изменять отношение человека к жизни, обществу, самому себе, а также отношение общества к человеку, отмечается отсутствие должного правового регулирования психиатрической помощи в качестве возможной причины её использования в немедицинских целях, нанесения ущерба здоровью, достоинству и правам человека, международному престижу государства, а также принимается во внимание необходимость реализации во внутринациональном праве признанных международным сообществом прав и свобод человека.

В Законе № 3185-1 определены виды психиатрической помощи: психиатрическое обследование и психиатрическое освидетельствование, профилактика и диагностика психических расстройств, лечение лиц, страдающих психическими расстройствами, и их медицинская реабилитация. В качестве принципов психиатрической помощи провозглашаются законность, гуманность и соблюдение прав человека.

Следует отметить, что конкретные профилактические меры общего характера в области психического здоровья в национальном законодательстве не определены, что следует отнести к проблемам отечественной правовой системы.

Говоря о состоянии психического здоровья и оказании психиатрической помощи в России в рамках общей профилактики преступности лиц с психическими расстройствами, необходимо учитывать следующие показатели.

В исследованиях, посвящённых психическому здоровью населения в России, отмечается, что до 40 % от общей численности граждан имеют признаки каких-либо нарушений психической деятельности. Сложившаяся ситуация осложняется еще и увеличением количества пограничных психических состояний, в том числе связанных с употреблением алкоголя, высоким уровнем бедности, стрессами на работе, распро-

[6] *Saxena Shekhar, Funk Michelle, Chisholm Dan*. World Organization Action Plan mental health health 2013–2020: what psychiatrists can do to implement it? // Department of Mental Health and Substance Abuse, World Health Organization, Geneva, Switzerland. June 2014. P. 107–109.

странением ранее неизвестной коронавирусной инфекции Covid-19, что увеличивает экзистенциальный кризис населения и вызывает серьезные стрессовые и депрессивные состояния. Согласно проведенным исследованиям пограничные психические состояния, в том числе невротические и депрессивные, присутствуют у каждого третьего россиянина[7].

По состоянию на 2019 г. статистика реального оказания психиатрической помощи кардинально не совпадает с количеством нуждающихся лиц (5,7 и 14 % населения РФ соответственно). При этом известно, что значительная часть лиц, страдающих тревогой и депрессией (по разным данным, от 15 до 65 %), не обращается в психиатрические службы и «оседает» в первичной медицинской сети[8].

На наш взгляд, важнейшим фактором общего предупреждения преступности лиц с психическими расстройствами является своевременная диагностика психических расстройств и их качественная профилактика. Осуществление данной предупредительной меры осложняется тем, что из-за проблемы стигматизации психических расстройств граждане обращаются за оказанием психиатрической помощи только в самых крайних случаях и существенное количество нуждающихся оказываются без должного внимания со стороны служб психиатрической помощи. Стигматизация может повлечь крайне негативные последствия, она значительно снижает самооценку лиц, страдающих психическими расстройствами, оказывает отрицательное влияние на возможность участия указанных лиц в общественной жизни, осуществлять трудовую деятельности, может вызвать у больного социофобию, ощущение предвзятого отношения со стороны других, привести к разрушению семейных и иных социальных связей[9]. В связи с этим представляется крайне важной борьба со стигматизацией психических расстройств и дискриминацией душевнобольных граждан.

Проведение дестигматизации видится по следующим направлениям: повышение престижа работы служб психиатрической помощи; разработка и реализация программ по информированию населения в области психического здоровья; проведение консультаций членов семьи относительно особенностей психического расстройства больного и желательного поведения внутри семьи с целью восстановления здоровья пациента; оказание всесторонней психосоциальной помощи и поддержки семьям психически нездоровых лиц; нацеленность медработников на лечение, направленное на выздоровление душевнобольного, восстановление его психического здоровья и последующую социальную реабилитацию; строгое следование медработников этическим стандартам при оказании психиатрическое помощи, уважение человеческого достоинства пациента, соблюдение его прав и свобод.

На основании вышеизложенного, опираясь на проведенный анализ современного состояния психического здоровья населения России, а также существующей системы психиатрической помощи, с учетом международных стандартов в качестве основных направлений общесоциального предупреждения преступности лиц с психическими расстройствами видятся следующие:

– повышение качества профессионального психологического и психиатрического образования на основе междисциплинарных комплексных программ подготовки специалистов, взаимодействие университетов, научных центров и учреждений здравоохранения при проведении научных исследований в области психического здоровья;

– увеличение денежного вознаграждения специалистов в области психического здоровья, обеспечение их непрерывного обучения, повышения квалификации, поднятие престижа работы служб психиатрической помощи;

– разработка программ по психообразованию и психопросвещению населения, в том числе среди несовершеннолетних, увеличение информированности общественности относительно причин возникновения психических расстройств, мерах их предотвращения, механизмов самопомощи, психиатрической помощи в малых группах;

– создание условий для формирования здорового образа жизни населения, как средства профилактики неинфекционных заболеваний, в том числе психических расстройств, влекущих временную нетрудоспособность;

[7] Проект Стратегии развития системы охраны психического здоровья в Российской Федерации до 2025 г. URL: https://psychiatr.ru/download/4070?view=1&name=2.pdf (дата обращения: 25.08.2022).

[8] См.: Там же.

[9] См.: Факторы стигматизации лиц с психическими расстройствами : методические рекомендации / В. С. Ястребов, И. И. Михайлова, О. А. Гонжал, С. А. Трущелёв. М., 2009. С. 12–15.

– ранняя диагностика и своевременное адекватное лечение психических расстройств с целью эффективной реабилитации пациентов, их возвращению к обычной социальной жизни и трудовой деятельности;

– осуществление лечение психических расстройств на основе интегрированного подхода в отношении лечения и психосоциальной реабилитации пациента;

– интеграция первичной медицинской и психиатрической помощи на основе интегративной модели системы здравоохранения при взаимодействии врачей-психиатров и врачей иного профиля при лечении психических заболеваний разной степени тяжести;

– развитие и внедрение новых научно обоснованных и приемлемых в культурном отношении организационных форм психиатрической помощи – служб охраны психического здоровья, ориентированных на лечение и реабилитацию пациентов с психическими расстройствами, а также на профилактическую работу с населением;

– сотрудничество государственных органов и организаций, институтов гражданского общества, средств массовой информации в области охраны психического здоровья населения в целях всестороннего информирования общественности относительно вопросов психического здоровья, психообразования и психопросвещения, пропаганды здорового образа жизни, дестигматизации лиц, страдающих психическими расстройствами;

– развитие волонтерского движения в сфере охраны психического здоровья, в том числе обеспечение подготовки волонтеров для работы с лицами, страдающими психическими расстройствами.

Реализация общепредупредительных мер преступности лиц с психическими расстройствами должна быть своевременной, носить комплексный характер, иметь требуемую экономическую обеспеченность, опираться на современные научно-технические разработки и условия социальной жизни.

Общесоциальное предупреждение преступности лиц с психическими расстройствами должно осуществляться посредством своевременной реализации соответствующего современным социальным потребностям и экономически обоснованного комплекса действий по обеспечению, укреплению и охране психического здоровья населения, основанного на оказании всесторонней поддержки, сотрудничества правоохранительных органов, учреждений здравоохранения, институтов гражданского общества и средств массовой информации в области психообразования и психопросвещения населения, восстановления психического здоровья граждан, их психосоциальной реабилитации при полном уважении человеческого достоинства, прав и свобод лиц, страдающих психическими расстройствами.

Библиографический список

Антонян Ю. М. Общая концепция предупреждения преступности // Человек : преступление и наказание. 2013. № 3. С. 21–29.

Комплексный план действий в области психического здоровья на 2013–2020 гг. : принят на 66-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения 27 мая 2013. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/151502 /A66_R8-ru.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 20.08.2022).

Проект Стратегии развития системы охраны психического здоровья в Российской Федерации до 2025 г. URL: https://psychiatr.ru/download/4070?view=1&name=2.pdf (дата обращения: 25.08.2022).

Ситковский Д. В. Преступность лиц с психическими расстройствами : по материалам Республики Дагестан : дис.… канд. юрид. наук. Махачкала, 2006. 199 с.

Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения. М. : Медицина, 1968.

Факторы стигматизации лиц с психическими расстройствами : методические рекомендации / В. С. Ястребов, И. И. Михайлова, О. А. Гонжал, С. А. Трущелёв ; Науч. центр психического здоровья РАМН. М. : Юстицинформ, 2009. 22 с.

Saxena Shekhar, Funk Michelle, Chisholm Dan. World Organization Action Plan mental health health 2013–2020 : what psychiatrists can do to implement it? // Department of Mental Health and Substance Abuse, World Health Organization, Geneva, Switzerland. June 2014. P. 107–109.

References

Antonyan Yu. M. The general concept of crime prevention // Man: crime and punishment. 2013. No. 3. P. 21.

Comprehensive Mental Health Action Plan 2013–2020 Adopted by the 66th World Health Assembly on May 27, 2013. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/151502/A66_R8-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Accessed: 20.08.2022).

Draft Strategy for the development of the mental health system in the Russian Federation until 2025.

URL: https://psychiatr.ru/download/4070?view=1&name=2.pdf (Accessed: 25.08.2022).

Sitkovsky D. V. Crime of persons with mental disorders: Based on materials from the Republic of Dagestan. Cand. legal sci. diss. Makhachkala, 2006. 199 p.

Charter (Constitution) of the World Health Organization. Moscow, 1968.

Factors of stigmatization of persons with mental disorders: guidelines / V. S. Yastrebov, I. I. Mikhailova, O. A. Gonzal, S. A. Truschelev; Scientific mental health center RAMS. Moscow, Yustitsinform Publishing House, 2009. 22 p.

Saxena Shekhar, Funk Michelle, Chisholm Dan. World Organization Action Plan mental health health 2013–2020: what psychiatrists can do to implement it? // Department of Mental Health and Substance Abuse, World Health Organization, Geneva, Switzerland. June 2014. P. 107–109.

Юго-Западный государственный университет
Новичков В. Е., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного права
E-mail: valery.novichkov@yandex.ru

Киреева М. В., аспирант кафедры уголовного права
E-mail: markina006@yandex.ru

Поступила в редакцию: 29.09.2022

Для цитирования:
Новичков В. Е., Киреева М. В. Общесоциальные меры предупреждения преступности лиц с психическими расстройствами // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 218–225. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/218-225

Southwest State University
Novichkov V. E., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Criminal Law Department
E-mail: valery.novichkov@yandex.ru

Kireeva M. V., Postgraduate student of the Criminal Law Department
E-mail: markina006@yandex.ru

Received: 29.09.2022

For citation:
Novichkov V. E., Kireeva M. V. General social measures crime preventions persons with mental disorders // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 218–225. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/218-225

УДК 340.11
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/226-232

«ИДЕИ, СЛОВА И ДЕЛА» – ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ДЛЯ НАДЛЕЖАЩЕГО РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ И РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ПРАВООТНОШЕНИЙ

(Рецензия на книгу: *Серков П. П.* Правоотношение (теория и практика современной правовой политики) : монография : в двух частях. М. : Норма, 2023. Часть первая: Правовая доктрина и меры правовой политики. 872 с.; Часть вторая: Обобщение юридических опытов восхождения к человеку, обществу и государству. 672 с.)

Ю. Н. Старилов
Воронежский государственный университет

«IDEAS, WORDS AND ACTIONS» ARE MAIN REQUIREMENTS FOR THE PROPER DEVELOPMENT OF THE LEGAL POLICY AND THE IMPLEMENTATION OF THE MECHANISM OF LEGAL RELATIONSHIPS

(Review of the book: *Serkov P. P.* Legal relationship (theory and practice of modern legal policy): monograph: in two parts. M. : Norma, 2023. Part one: Legal doctrine and legal policy measures. 872 p.; Part two: Generalization of legal experiences of ascent to a person, society and state. 672 p.)

Yu. N. Starilov
Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются отдельные научные подходы доктора юридических наук, профессора Петра Павловича Серкова к формированию концепции современной правовой политики и определению ее роли в правовом развитии человека, общества и государства. Оцениваются суждения П. П. Серкова о сущности правовой политики; выявляется конкретика закономерностей правового регулирования и механизма правоотношений. Правовая политика встраивается автором в существующие правовые доктрины развития общества и государства. Делается вывод, что монография П. П. Серкова служит крупным вкладом как в юридическую науку, так и в перспективное развитие созданной П. П. Серковым теории механизма правоотношений.
Ключевые слова: правовая действительность, правовая доктрина, правовая политика, правовая идеология, правосознание, субъективные интересы, свобода, правовая культура, демократия, механизм правоотношений, правовое регулирование, верховенство права, правопонимание, нравственность, мораль, правовая социализация.

Abstract: separate scientific approaches of Doctor of Law, Professor Petr Pavlovich Serkov to the formation of the concept of modern legal policy and the definition of its role in the legal development of a person, society and the state are considered. The judgments of P. P. Serkov about the essence of legal policy are evaluated; the specifics of the patterns of legal regulation and the mechanism of legal relations are revealed. The legal policy is embedded by the author into the existing legal doctrines of the development of society and the state. It is concluded that the monograph by P. P. Serkov is a major contribution both to legal science and to the future development of the theory of the mechanism of legal relations created by P. P. Serkov.
Key words: legal reality, legal doctrine, legal policy, legal ideology, legal awareness, subjective interests, freedom, legal culture, democracy, mechanism of legal relations, legal regulation, rule of law, legal understanding, morality, morality, legal socialization.

© Старилов Ю. Н., 2023

Состоящая из двух объемных частей монография «Правоотношение (Теория и практика современной правовой политики)», написанная П. П. Серковым – автором таких крупных научных трудов, как «Правоотношение (теория и практика современного правового регулирования)», «Правоотношение (нравственность современного правового регулирования)»[1], сразу же привлекает внимание читателя, стремящегося постичь существо и политико-правовое содержание вопросов соотношения и взаимодействия права, правопонимания, законотворчества, правовой политики, морали, правовой культуры, демократии, межгосударственных отношений, различных видов публично-правовой деятельности.

Написать краткую рецензию на столь значительный и объемный научный труд, очевидно, *непросто* и *ответственно*. *Сложно* – оттого, что книга по своему содержанию и затронутым для полноценного, основательного представления понятиям, институтам, более объемным правовым образованиям является весьма масштабной с преобладанием как глубоких и последовательно развиваемых автором теоретико-правовых, философских и политологических подходов исследования, так и актуальных способов познания правовой материи. *Ответственно* – потому, что вряд ли возможно на нескольких страницах основательно и многосторонне оценить научный труд, занявший более 1500 страниц. Внимательное прочтение монографии формирует четкое представление о замысле ее написания и поставленных задачах научной работы.

Чтобы понять логику авторского исследования, построение и систему теоретического анализа, значимость приводимых в книге многочисленных историко-правовых сюжетов, невероятную теоретико-источниковую базу работы, полезно вначале тщательно и с неизменным повторением уже прочитанного снова и снова возвращаться к той или иной части монографии, находить важнейшие суждения и делать оценочные выводы о рассматриваемых проблемах. Правовая политика государства, включенная в механизм правоотношений и правового регулирования, с одной стороны, и правовая политика с позиций постановки целей и задач общественного и государственного развития – с другой, предоставляют возможность ее учета при построении и модернизации практически всех областей общественной жизни. Невозможно не увидеть стремление автора проанализировать вопросы важности практической деятельности политиков (выстраивающих и развивающих в том числе правовую политику), которые порой, как пишет П. П. Серков, враждебно настроены к чувству «самоограничение». Именно поэтому юридическая наука вправе и обязана вырабатывать «нравственно оправданные выводы в качестве юридического понимания добросовестности всем обществом»[2]. Правовое регулирование, закономерности правовой политики, правовая культура, субъективные интересы, справедливость – эти и другие основополагающие понятия используются П. П. Серковым в качестве отправных и глубоко взаимодействующих, содержательно пересекающихся тематик, чтобы разглядеть смыслы в закономерностях правовой политики.

Отправной точкой всех суждений, как следует из новой монографии П. П. Серкова, может стать механизм правоотношений и его творческий правовой потенциал, который, как убеждает автор во всех своих научных работах, способствует выявлению закономерностей правового регулирования. Научный труд – результат междисциплинарных исследовательских усилий по выработке концептуальных положений воздействия правовой политики на формируемую правовую практику (действительность). Можно предположить, что заданные автором междисциплинарные и комплексные параметры исследовательской деятельности способны обеспечить систематизацию теоретико-правовых представлений о содержании и предназначении механизма правоотношений. Более того, такой, в сущности, простой и правильный подход может рассматриваться и как гарант позитивного перспективного научного планирования в указанной сфере общественных отношений. Правовая политика, если рассматривать ее с самых общих теоретико-прикладных подходов, встроена автором в методологию познания и реализации механизма правоотношений, что в свою

[1] См.: *Серков П. П.* Правоотношение (теория и практика современного правового регулирования) : монография : в 3 ч. М., 2019 ; *Его же*. Правоотношение (нравственность современного правового регулирования) : монография. М., 2020.

[2] *Серков П. П.* Правоотношение (теория и практика современной правовой политики) : монография. Часть первая : Правовая доктрина и меры правовой политики. М., 2023. С. 60.

очередь может устанавливать предпочтения, а далее нормативно определять справедливость и нравственность всего правоприменения, созидательно и в публичных интересах формировать юридическую практику; наконец, правовая политика развивает навыки по учету встречающихся в правовой жизни сложностей и противоречий с тем, чтобы создавать новые механизмы устранения нормативных проблем и созидания надлежащих моделей правовой действительности.

Правовая политика, как современная, так и уже доставившая обществу юридические результаты политика прошлых лет, объяснимо и всемерно сосуществует с философией, политологией, психологией и, конечно, самой юридической наукой. Публикации по данной теме (не только глубоко научные, но и популярные) содержат разнообразные оценки воздействия правовой политики на человека, общество и государство. Теперь уже можно точно констатировать, что глубокие исследования Петра Павловича Серкова теории правоотношений, механизма правового регулирования и особенно *нравственности* современного правового регулирования вместе с изданной в 2023 г. рецензируемой монографией приобретают более понятные черты правовой модели, а также демонстрируют органическую связь и глобальные закономерности взаимовлияния. Как видно, теория правоотношений результативно и признаваемо научным сообществом может изучаться лишь в условиях, когда автор шаг за шагом «осваивает» самим же придуманные и выстроенные просторы правового исследования и тут же ставит новые задачи для дальнейшего теоретического анализа этой безграничной проблематики. В такой исследовательской логике, как мне думается, и появилась очередная монографическая работа профессора П. П. Серкова, скованная логикой построения и осуществления механизма правоотношений. Именно этот вывод позволяет предположить, что и данное издание, в котором исследуется современная правовая политика, станет очередной отправной точкой для новых авторский замыслов и конструктивных действий по дальнейшему анализу механизма правоотношений.

П. П. Серков во введении к книге приводит пять исторических фактов, взятых из различных столетий человеческой истории, демонстрирующих принуждение (жестокость, несправедливость, произвол, ярко выраженное планирование действий властей, приводящих к желаемому неправовому результату), отмечает, что «единство юридической сути всех примеров проистекает из осуществляемых во все века мер правовой политики... в каждом из сюжетов можно говорить о политическом использовании права, но не юридическом правовом регулировании»[3]. Автором ставится задача выяснения восприятия механизмом правового регулирования господствующих в различные исторические периоды политический целей и правовой политики. Промежуточный вывод П. П. Серкова заключается в утверждении, что сама доктрина правового регулирования может сущностно контрастировать с превосходством (доминированием) права «как единственного вершителя судеб человека, всех обществ и всех государств»[4]. Автор закономерно предполагает, что юриспруденция исторических периодов «была бессильной перед политическим влиянием»[5]. Чтобы подойти к обозначению главнейших целей исследования по выявлению уровней и сфер воздействия правовой политики на многообразные отношения, институты, ценности и субъектов права, П. П. Серков пытается «оттолкнуться» от мнений авторитетных российских ученых, рассуждающих о праве, демократии, судебной власти и судопроизводстве, законотворческой деятельности, пропаганде права, самоограничении публичной власти, различных проявлениях правовой действительности, взаимодействии теории и практики государственно-правового строительства, конституционных правах и свободах, коррупции, злоупотреблении правом, проблемах правоприменения[6].

Обращает на себя внимание авторский замысел общих вопросов современной юриспруденции, теории права, правового регулирования, нормативных представлений о предназначении свобод – они рассматриваются под углом зрения сопоставления «*идей, слов и дел*»[7]. И эти проблемы становятся той теоретической основой, на которой можно будет показать сущность

[3] *Серков П. П.* Правоотношение (теория и практика современной правовой политики). Часть первая : Правовая доктрина и меры правовой политики. М., 2023. С. 35.

[4] Там же.

[5] Там же. С. 36.

[6] См.: Там же. С. 36–60.

[7] См.: Там же. С. 164–305.

правовой политики и ее методологический базис. Иными словами: а) научные идеи и взгляды на правовую реальность с содержательной точки зрения опираются на известные и ясные критерии или свойства; б) академические представления, несмотря порой на абстрактный смысл и широту констатации, все же должны включать конкретные подходы к решению той или иной задачи, объяснению явлений реального правового мира; в) итогом становится реализация научного плана в действительности или «материализация в делах»[8]. Автор, подчеркивая недостаточность лишь исследовательской веры в правильность высказываемых предложений, ставит вопрос о необходимости полноценного доказывания самого факта разумного воздействия и желаемого эффекта от разработанных научных представлений, творческих воззрений или убеждений. По-другому говоря, в монографии отстаивается утверждение, что имеется потребность в идеях и словах, содержащих системно конкретное доказывание возможности юридической сути осуществления нравственно оправданных дел. Именно преобладание контекста «*идей, слов и дел* правовой теории» в глобальном плане доминирует в учении П. П. Серкова о развитии современной юриспруденции. В сущности, имея в виду глубокий смысл данного подхода, правильность и обоснованность такой позиции, именно в указанной парадигме можно ожидать от исследований перспективности в изучении разнообразных вопросов правовой действительности. Как пишет П. П. Серков, нераздельность идей, слов и дел без труда прослеживается во всех трех видах государственной деятельности – законодательной, исполнительной и судебной[9].

На протяжении последних 25 лет в России выстраивается и отстаивается концепция «верховенства права». Понятно, какое место она занимает и в зарубежных политико-правовых исследованиях. И, как важный гуманитарный экспортный продукт, прижилась за последние годы и в наших умах. Несмотря на сложности в толковании доктрины верховенства права, все-таки сложились ясные критерии ее представления, трактовки и оценки; известны полезность и перспективность верховенства права при создании нового законодательства в странах, где данная теория не принималась во внимание на каком-то этапе своего исторического развития. Думается, что верховенство права может доминировать при осуществлении как *либеральной*, так и *консервативной* правовой политики. Научная литература полна подходов к изучению верховенства права; созданы произведения, где оно изучается с универсальных позиций; делаются выводы о дальнейшей политико-юридической «судьбе» верховенства права в отечественном правопорядке. Развиваются и иные идеи дальнейшей реализации концепции верховенства права или, наоборот, его критического рассмотрения и уточнения представлений о данном термине. Профессор П. П. Серков, основываясь на сравнительно-правовом исследовании этого вопроса, высказывает сомнения относительно выявления полноты и достаточности юридических закономерностей достижения традиционно демонстрируемой «справедливости верховенства права»[10].

Вторая часть монографии Петра Павловича Серкова посвящена вопросам под общим названием «право – пространство неопределенностей». По словам самого автора, идейный фундамент логической конструкции механизма правоотношения стал основой для совершения очередного шага по выяснению сущности правоотношения, что и было включено в первую часть рецензируемой монографии, где *право* анализировалось с позиций ключевого термина «*пространство неопределенностей*». То есть неопределенность, по мнению П. П. Серкова, присуща всей правовой действительности: от правовых идей до мер правовой политики. В других приоритетных подходах к анализу данной тематики он отмечает неопределенности режимов правовой динамики и правовых ощущений, правовой диалектики и метафизики в праве, правопонимания, правовой онтологии, аксиологии и гносеологии. Под исследовательский режим «неопределенности» попадает и сама *правовая история*. Если формально подойти к используемому термину «неопределенность», то возможно рождение критических сюжетов в отношении перечисленных понятий и сфер анализируемых правоотношений. Однако более детальный взгляд на данные суждения позволяет обнаружить вкладываемый в него автором смысл, а именно: несмотря на множество, например, тео-

[8] См.: Там же. С. 168.

[9] См.: Там же. С. 169–171.

[10] См.: Там же. С. 165.

ретических воззрений на тот или иной вопрос или разнообразие научных школ, «сохраняется концептуальная неизвестность относительно адекватного отображения современной естественности правовой действительности»[11]. В этом понимании неопределенности действительно вполне уместны подходы по ее определению повсюду, начиная от правовых идей, правопонимания и правовых воззрений. Автор стремится выяснить вопрос о способности современной юридической науки находиться в соответствии с требованиями «своего времени»; при этом утверждается, что от этого факта вряд ли зависит «современное благополучие человека, общества и государства, а также грядущее будущих поколений»[12]. Критический настрой усиливается также констатацией ученого, что «правовая доктрина не оправдывает общественных ожиданий»[13]. Таким образом, неопределенности правовых идей, режима правовой динамики взаимосвязаны с тематикой режима правовых ощущений, которая также рассматривается сквозь призму «неопределенности». Очевидно, таким образом подчеркивается сама сложность достижения определенности в правовой действительности, а также потребность в такой правовой политике, которая приводила бы к желаемой правовой (спланированной) определенности. Правовая диалектика также анализируется в контексте «режима неопределенности». И здесь авторское внимание сфокусировано на одной из важнейших современных дискуссионных проблем, а именно либерализме и либеральных идеях, которые актуализируют субъективные интересы и способны вызвать «стихию хаоса» в осуществлении этих интересов[14]. Здесь правовая политика требует разумного разворота представлений о либерализме и концептуальных представлений о его общественном значении, особенно когда сторонники либеральных воззрений «не учитывают отсутствие доктринально выверенной юридической детализации последствий неуправляемо свободного распоряжения человеком субъективными свободами»[15]. Понятно, что данный вывод способен породить и многоплановую политико-правовую дискуссию, однако неопределенность большого количества категорий, положенных в основу либерализма, действительно за их текстуальным установлением не приводит к автоматическому формированию правоотношений, пронизанных насквозь либеральной идеологией.

Рецензируемая монография, впрочем, как и ранее написанные профессором П. П. Серковым работы, не только содержит базисно-конструктивные суждения о сущности современной правовой политики, но и включает для детального структурно-фрагментарного анализа традиционные сферы правового регулирования, вечные вопросы правопонимания, правовой определенности и неопределенности, точности правового воздействия на человека, общество, государство. Снова и снова в различных частях книги автор обосновывает как ранее высказанные, так и новейшие собственные взгляды, подходы, способствующие развертыванию на деле теоретических конструкций и идей. Работу отличает то особое качество, всегда ценное, конечно, и для самого исследователя, когда обоснование личных подходов к развитию новых идей творчески переплетается с высказанными критическими суждениями, в которых аргументируется противоречивость анализируемых теоретико-правовых позиций.

Как и в двух первых монографиях, юриспруденция, правоотношения, нравственность, юридическая наука, философия, история, политология и психология стали предметом исследования теории и практики современной правовой политики, выстроенной не в отрыве от механизма правоотношений с акцентами на определенностях правовой политики. Несмотря на правовую многослойность исследования и масштабность сферы философского восприятия юридических тематик, читатель обнаружит в тексте монографии понятные, ясные, точные цели и задачи продолжающегося теоретического представления П. П. Серковым постоянно обновляющихся на практике механизмов правового регулирования. Авторское понимание предназначения современной правовой политики и непременный учет ее творческого потенциала способны обеспечивать развертывание надлежащих правопорядков как в межличностных, общественных, национальных, так и межгосударственных отношениях.

[11] *Серков П. П.* Правоотношение (Теория и практика современной правовой политики) : монография. Часть вторая : Обобщение юридических опытов восхождения к человеку, обществу и государству. М., 2023. С. 23.

[12] Там же. С. 51.

[13] Там же. С. 52.

[14] См.: Там же. С. 162.

[15] Там же.

В качестве завершающих суждений о монографии П. П. Серкова можно привести его вывод, основанный на ранее проведенном системно-конкретном изучении механизмов общерегулятивных, административных, процессуальных правоотношений, а также механизма правоотношений, связанных с уголовной ответственностью: «в идеях, словах и делах правовой политики невольно возникает своеобразное “броуновское движение”, в то время как общественные ожидания предопределяют в указанных делах безукоризненную артикуляцию научных результатов»[16]. Научный труд, где продолжается исследование вопросов структурных взаимозависимостей правоотношений с учетом особенностей современной правовой политики, усиливает общий исследовательский результат познания *механизма правоотношений*. И данная монография демонстрирует новые грани соотношения правовой политики, правовой идеологии и правовой культуры. А как многоплановый исследовательский труд книга показывает большой вклад профессора П. П. Серкова в представление теории правоотношения с учетом не только проверенных временем, но и новейших акцентов концепции правового регулирования, в содержании которой видное место занимает правовая политика и ее взаимосвязанность со всеми важнейшими элементами правовых взаимодействий человека, общества, государства.

Очевидный (как положительный, так и, к сожалению, порой отрицательный) потенциал правовой политики обусловливает реальность правового регулирования, надлежащее качество правообразования, благополучие общества, режим законности, незыблемость прав и свобод человека и гражданина, высокие стандарты правовой государственности, достижение не только законности, но и справедливости и нравственности правоприменительных правовых актов. Результатами такого подхода становятся правовой порядок, высокая правовая культура, деятельное правосознание, нравственная правовая социализация личности. Автор монографии, порой даже без итогового крупного вывода, рассуждает о важнейших категориях (например, демократии, либерализме, свободе, правовой определенности, административной дискреции, качестве международного правосудия) с элементами собственных оценочных подходов к многочисленным существенным граням механизма правоотношений. Для выяснения этих общих вопросов, ответы на которые даются в книге П. П. Серкова, придется вновь возвращаться к тексту монографии, вчитываться в непростые предложения и авторские умозаключения в поиске основного смысла теоретических конструкций, предлагаемого понимания и толкования терминов, установления правовой конкретики. Рецензируемое научное произведение уже сейчас стало крайне заметным фактом в отечественной правовой науке. Думается, что и в будущем содержащиеся в монографии выводы, суждения, сомнения, утверждения и просто пожелания станут мощным стимулом для познания коренных проблем современной теории права и правовой государственности, но уже на новой философско-правовой орбите.

Библиографический список

Серков П. П. Правоотношение (теория и практика современного правового регулирования) : монография : в 3 ч. М. : Норма, 2019. Часть первая : Грани правового неведомого. 512 с. ; Часть вторая : Очертания правовой универсальности; Часть третья : Закономерность правовых закономерностей. 1088 с.

Серков П. П. Правоотношение (нравственность современного правового регулирования) : монография. М. : Норма, 2020. 688 с.

Серков П. П. Правоотношение (теория и практика современной правовой политики) : монография : в 2 ч. М. : Норма, 2023. Часть первая : Правовая доктрина и меры правовой политики. 872 с. ; Часть вторая : Обобщение юридических опытов восхождения к человеку, обществу и государству. 672 с.

References

Serkov P. P. Legal relationship (theory and practice of modern legal regulation) : monograph : in 3 parts. Moscow : Norma, 2019. Part one : Facets of the legal unknown. 512 p.; Part Two : Outlines of legal universality; Part three : Regularity of legal regularities. 1088 p.

Serkov P. P. Legal relationship (morality of modern legal regulation) : monograph. Moscow : Norma, 2020. 688 p.

Serkov P. P. Legal relationship (theory and practice of modern legal policy) : monograph : in 2 parts. M. : Norma, 2023. Part one : Legal doctrine and legal policy measures. 872 p. ; Part two : Generalization of legal experiences of ascent to a person, society and state. 672 p.

[16] Там же. С. 618.

Воронежский государственный университет
Старилов Ю. Н., декан, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации
E-mail: juristar@vmail.ru

Поступила в редакцию: 20.03.2023

Для цитирования:
Старилов Ю. Н. «Идеи, слова и дела» – основные требования для надлежащего развития правовой политики и реализации механизма правоотношений (Рецензия на книгу: Серков П. П. Правоотношение (Теория и практика современной правовой политики) : монография : в двух частях. М. : Норма, 2023. Часть первая: Правовая доктрина и меры правовой политики. 872 с.; Часть вторая: Обобщение юридических опытов восхождения к человеку, обществу и государству. 672 с.) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 226–232. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/226-232

Voronezh State University
Starilov Yu. N., Dean, Head of the Administrative and Administrative Procedural Law Department, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Scientist of Russian Federation
E-mail: juristar@vmail.ru

Received: 20.03.2023

For citation:
Starilov Yu. N. «Ideas, words and deeds» are the main requirements for the proper development of legal policy and the implementation of the mechanism of legal relations (Review of the book: Serkov P. P. Legal relationship (theory and practice of modern legal policy) : monograph : in two parts. M. : Norma, 2023. Part one: Legal doctrine and legal policy measures. 872 p.; Part two: Generalization of legal experiences of ascent to a person, society and state. 672 p.) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 226–232. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/226-232

К ЮБИЛЕЮ ДЕКАНА ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА ВГУ, ПРОФЕССОРА ЮРИЯ НИКОЛАЕВИЧА СТАРИЛОВА

25 июня 2023 года исполняется 60 лет декану юридического факультета Воронежского государственного университета, заведующему кафедрой административного и административного процессуального права, доктору юридических наук, профессору, Заслуженному деятелю науки Российской Федерации Юрию Николаевичу Старилову.

Юбилей – значительное и радостное событие для коллег, друзей, единомышленников, которое дает возможность еще раз сказать о заслугах Юрия Николаевича перед наукой, факультетом, университетом, выразить признательность руководителю, поздравить декана от имени преподавателей, сотрудников и студентов юридического факультета.

Легко и одновременно сложно писать о юбиляре тем, кто признателен ему за защиту своих кандидатских и докторских диссертаций, развитие карьеры на факультете и юридическом поприще, значимые достижения в работе, да и просто успешную сдачу курсового экзамена по административному праву.

В 1963 году в СССР продолжалась хрущевская оттепель, с полуторамесячным турне приехал Фидель Кастро, в советских школах повсеместно вводилась новая мужская форма – суконный пиджачок, отовсюду звучал шлягер «А у нас во дворе», в космос впервые отправилась женщина, а 25 июня в поселке городского типа Первомайский Тамбовской области родился Юра Старилов. Благосклонность судьбы и собственная прилежность помогли ему стать первым во многом: открыть новые горизонты науки, войти в число «отцов» административной реформы, обосновать стандарты государственной службы и непримиримо доказывать самостоятельность и полноценность административного судопроизводства.

Судьбоносным для будущего профессора стал 1981 год, когда он поступил на юридический факультет Воронежского ордена Ленина государственного университета имени Ленинского комсомола. Весь последующий и продолжающийся сегодня событийный ряд настолько переплетен с университетом и юридическим факультетом, что порой невозможно разобрать, где начинается Ученый, включается Декан, переживает Учитель, продолжает Лектор, размышляет Автор.

Эпоха 1980-х – время выдающихся ученых юридического факультета, признания воронежской школы права, формирования базиса юридических исследований, которые будут осмысливаться еще несколько десятилетий.

Ю. Н. Старилов попадает в такую творческую обстановку, наслаждается ей, становится ее значимой частью, а главное – отчетливо осознает новый уровень отношений «Учитель – ученик», где рельефно формируются принципы взаимоуважения, вдумчивой критики, ответственности и профессионализма, саморазвития в интересах родного факультета.

Вот часть его воспоминаний об учителях, студенчестве и факультете: «*Будучи студентом юридического факультета Воронежского государственного университета, со второго курса и до конца учебы я занимался организацией научной студенческой работы, являлся председателем научного студенческого общества факультета. Именно с начала второго курса (осень 1983 года) сама кафедра теории и истории государства и права стала для меня дружественной, я бы сказал, даже родной. Всю организационную работу я осуществлял в помещении этой кафедры; там получал поддержку, советы и помощь от всех преподавателей этой кафедры. Определяющим моментом добрых взаимоотношений между мною и преподавателями кафедры теории и истории государства и права было то, что научным руководителем студенческого научного общества, то есть моим непосредственным начальником и одновременно человеком, к которому можно было обратиться за помощью в решении возникающих проблем, был доцент этой кафедры Виталий Владимирович Ячевский. Фактически каждый день я заходил на кафедру теории и истории государства и права по различным поводам и с разными целями: с кем-то разговаривал, о чем-то просил, ждал совета. Поэтому весьма частыми стали и встречи с профессором И. А. Галаганом; разговаривали на разные темы, я внимал сказанному профессором, прислушивался к его мнению, дорожил самой возможностью общаться с ним, гордился этим. Я был свидетелем многочисленных встреч профессора как со студентами нашего факультета, так и с его коллегами, друзьями, практиками, знакомыми. Друзья и коллеги Ивана Александровича, работавшие на находившихся по соседству других кафедрах (особенно с кафедры уголовного права и криминологии), охотно приходили к нему на кафедру покурить и, конечно, одновременно что-то обсудить, поговорить, рассказать о новостях.*

У заведующих кафедрами факультета в те времена не было отдельных кабинетов. Иван Александрович, как и другие заведующие, имел лишь свой отдельный стол и собственный стул. Мои добрые отношения с кафедрой постепенно перерастали в дружбу. Иногда даже и мне разрешалось покурить в обществе И. А. Галагана и присутствующих преподавателей (позднее, в мои аспирантские годы, таких дозволений уже не требовалось). Будучи свидетелем их разговоров, я становился обладателем какой-то информации о жизни преподавателей и самого факультета, я лучше узнавал характер моих учителей, многое об их жизни, научных устремлениях, планах».

Погружение в студенческую научную работу, ее организация, сопричастность к большому и по-настоящему нужному делу на фоне отличной учебы стали «*первыми шагами по достижению целей, по реализации задач и выполнению планов, по преодолению явных или скрытых барьеров на жизненном пути. Порой очень сложно ответить на вопрос, где было начало профессионального становления и развития научной карьеры человека*». Как известно, «начало – дела половина», и начало было хорошим и закономерным – поступление в 1986 году в очную аспирантуру. «*У меня всё началось с государственной службы, конечно, не с "чиновничьей" практики, а с первых шагов по изучению этого государственно-правового института. Если можно воспользоваться псевдопредпринимательской терминологией начала и середины 90-х годов прошлого столетия, то я "поднялся" на "советских кадрах" и служебном праве. Как будто бы всё было совсем недавно: осенним вечером 1986 года при очередной встрече с моим научным руководителем, профессором Виктором Степановичем Основиным, я получил напечатанный им на тонкой желтой бумаге текст с оглавлением моей диссертационной работы на тему "Аттестация кадров аппарата управления (на материалах аттестационной практики советских органов ЦЧЭР)", которую успешно защитил 26 декабря 1989 года в диссертационном совете при Харьковском юридическом институте имени Ф. Э. Дзержинского*».

Долг каждого ученого – помнить своего Учителя всю жизнь и следовать его заветам. Нет большего греха, чем забыть своего Учителя. Отношения «Учитель – ученик» – одно из высших нравственных достижений общества, несущее в себе огромный воспитательный потенциал и выступающее необходимым условием успешного развития науки и формирования личности настоящего ученого. Они позволяют сохранить преемственность в научных исследованиях, повысить их эффективность, раз-

вить и укрепить лучшие традиции научных школ. Ю. Н. Старилов рассуждает: *«У каждого человека есть учителя: в школе, в университете, на предприятии, в политике и экономике; всюду учителя обучают учеников, используя свои профессиональные навыки, квалификацию, опыт; они воспитывают их, "выводят в люди". Учителя, которые формируют мировоззрение учеников и содействуют их развитию, конечно, запоминаются. Некоторые – на всю жизнь. Однако в большей мере запоминаются те учителя, которые сделали для учеников что-то очень важное в жизни, т. е. они определили на долгие годы, а может быть и на всю жизнь, судьбу человека. Как правило, к такому воздействию способны школьные учителя и, конечно, университетские педагоги, а среди них – научные руководители (если речь идет об аспирантах или соискателях). Меня "вывел в люди" мой учитель и научный руководитель Виктор Степанович Основин – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного права и советского строительства Воронежского ордена Ленина государственного университета имени Ленинского комсомола».*

После защиты кандидатской диссертации Ю. Н. Старилов успешно совмещал преподавательскую деятельность на родном факультете с изучением профессионального чиновничества в ФРГ и России. По результатам исследований 25 апреля 1996 года в диссертационном совете при Саратовской государственной академии права была защищена докторская диссертация на тему «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование» и опубликована монография «Служебное право», принесшая автору заслуженную широкую известность.

Юрий Николаевич – не только организатор науки, блестящий ученый, но и талантливый администратор, неравнодушный руководитель, беззаветно увлеченный жизнью юридического факультета, неизменно преданный своему делу сердцем и умом. Глубокий интеллект, человеческое обаяние и творческий подход сочетаются с профессионализмом и административным талантом. Кажущиеся строгость и требовательность вполне оправданны, так как поддерживают дисциплину не только среди студентов, но и среди коллег. За всем этим стоят искренние чаяния и заботы об успехе и процветании юридического образования, правовой науки на факультете. В то же время энтузиазм, жизненная энергия и воля декана не ограничены кафедрой, факультетом, университетом, а распространяют свое прогрессивное и позитивное воздействие и вовне.

Все начинания, реализованные идеи, творческие проекты, научные заделы Юрия Николаевича невозможно перечислить. Вне всякого сомнения: деканом – первым лицом юридического факультета, его движущей силой и могучей опорой – является яркий, талантливый и неординарный человек.

Главной причиной успеха профессора Ю. Н. Старилова является неподдельный интерес к науке. Для него наука – культ, прочная жизненная опора, интеллектуальный ориентир! Еще будучи заместителем декана факультета по научной работе, Юрий Николаевич годовой отчет о научной деятельности неизменно начинал словами К. Маркса: «В науке нет широкой столбовой дороги, и только тот может достигнуть её сияющих вершин, кто, не страшась усталости, карабкается по её каменистым тропам».

Благодаря личному примеру, харизме Ю. Н. Старилову удается заразить страстью к академическим исследованиям не только профессорско-преподавательский состав, но и студентов. Задача формирования гражданской позиции, ценностных ориентаций, этических норм, системного мышления и научного мировоззрения решается путем проведения на юридическом факультете конференций, мастер-классов, круглых столов, творческих встреч, публичных и гостевых лекций. Юрий Николаевич, бывая на различных научных мероприятиях, встречаясь с видными учеными, всегда приглашает их на площадку факультета. И «классики» приезжают, выступают, дискутируют, оказываются доступными для общения.

Яркая черта профессора Ю. Н. Старилова – научная и профессиональная щедрость. Он готов делиться научными идеями, интересными проектами, определять перспективные направления, пробуждать научный энтузиазм, давать профессиональный толчок, помогать развиваться своим коллегам и подчиненным. Каждому аспиранту и «неостепененному» преподавателю Юрий Николаевич всегда желает защитить кандидатскую диссертацию, каждому кандидату наук – стать доктором наук. Своим коллегам он активно помогает в достижении таких целей, всегда с радостью воспринимает новые монографии, научные статьи, учебники и учебные пособия. Более 60 аспирантов и соискателей успешно защитили кандидатские диссерта-

ции под научным руководством профессора Ю. Н. Старилова, по 8 докторским диссертациям он был научным консультантом. В качестве официального оппонента выступал на защите 131 кандидатской и докторской диссертации.

Декан всегда найдет в загруженном графике время для разговора о юридической науке, который зачастую приводит к размышлениям о красоте и несовершенстве знания, смелости научного поиска, приверженности Истине, ответственности за научные открытия, о роли учёных в обществе. Он не замыкается исключительно на сфере административно-правовых интересов, диапазон доброжелательности охватывает все отрасли юридического знания. Если в основе любой просьбы, начиная от командировки до проведения международной конференции, лежит научная польза, санкция будет исключительно положительной!

Ю. Н. Старилов – вице-президент Национальной ассоциации административистов, он основал ведущую воронежскую научную школу административного и административного процессуального права и является ее бессменным и бесспорным лидером. С 1998 года и по настоящее время Юрий Николаевич занимает должность заведующего кафедрой административного и административного процессуального права.

Становлению ученых юридического факультета, а во многом мировоззренческих единомышленников, способствовала деятельность диссертационных советов, в которых руководящие и ответственные должности занимал Ю. Н. Старилов. С 2006 года профессор являлся председателем диссертационного совета при Воронежском государственном университете. В течение 2002–2014 годов было защищено 12 докторских и 193 кандидатских диссертации, причем аспирантами и соискателями не только ВГУ, но и других вузов Российской Федерации. Это говорит о том, что на юридическом факультете под руководством Юрия Николаевича была создана организационная, исследовательская и научная площадка, играющая значительную роль в формировании кадров ведущих научных школ юридического факультета и передающая традиции написания диссертаций и проведения научных исследований, а также подготовки кадров высшей квалификации. Накопленные в ходе работы диссертационного совета научные традиции формировали парадигму исследовательской деятельности ученых юридического факультета и способствовали развитию научных школ.

В 2015 году был создан объединенный совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук. Заместителем председателя диссертационного совета стал профессор Ю. Н. Старилов.

Безусловным достижением Юрия Николаевича Старилова является создание в 2023 году на базе Воронежского государственного университета нового совета по защите диссертаций на соискание ученых степеней кандидата наук и доктора наук по научной специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Ю. Н. Старилов является членом диссертационных советов на базе Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Саратовской государственной юридической академии, Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева.

Свободное владение немецким языком дало Ю. Н. Старилову возможность проводить параллели между российским и зарубежным законодательством, метко подмечать возможность иностранных заимствований и их приживляемости на отечественной юридической почве. К его чести, в работах «немецкость» не преобладает над здравым смыслом, разумный иностранный опыт всегда соотносится с российской ментальностью и сложившейся практикой, бездушные кальки не поощряются.

Ю. Н. Старилов неоднократно проходил научную стажировку в Университете города Хаген и Германском университете административных наук города Шпайер, являлся стипендиатом двух немецких фондов – Германской службы академических обменов (DAAD) и фонда имени Александра фон Гумбольдта, которые несколько раз предоставляли ему стипендию для проведения в ФРГ научно-исследовательской работы.

В период с 2002 по 2012 год профессор Ю. Н. Старилов состоял членом комиссии, ежегодно рассматривающей вопросы о присуждении гражданам Российской Федерации, активно занимающимся научной, политической или предпринимательской деятельностью и имеющим ярко выраженные качества современного лидера, стипендии, выдаваемой Германским

фондом имени Александра фон Гумбольдта по программе германского бундесканцлера.

Не забывают на факультете и об издании различного рода учебной, научной и прочей литературы. Редакторы Издательства Воронежского университета всегда тепло отзывались о невероятной трудоспособности Юрия Николаевича, он был и остается верным автором Издательского дома ВГУ. Совсем недавно благодаря усилиям и организаторскому таланту декана удалось выпустить большую юбилейную книгу, посвященную 100-летию юридического факультета.

Юрий Николаевич основал несколько новых научных изданий. Наиболее известны действующие журналы «Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право», «Журнал административного судопроизводства», периодические издания «Юбилеи. Конференции. Форумы», «Студенты в правовой науке» и другие.

Журнал «Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право» (главный редактор – Ю. Н. Старилов) заслуженно быстро вошел в число ведущих юридических журналов страны, имеющих высокий рейтинг и признанный авторитет в научном сообществе. Подтверждением этому стало его включение в категорию К1 рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Дважды, в сентябре 2015 года и в июне 2020 года, Ю. Н. Старилов избирался ученым советом Воронежского государственного университета на должность декана юридического факультета. Стиль руководства Юрия Николаевича во многом определяется характером его юридических интересов – строгое, но справедливое администрирование, дисциплинированность, но не в ущерб академическим свободам, диалог с коллегами и студентами. Ю. Н. Старилову удается не впадать в «административный восторг», а сохранять главную ценность декана – искренне жить интересами факультета! Их защита и продвижение в любых кабинетах и на всех уровнях – наследственный ген плеяды деканов юридического факультета Воронежского государственного университета.

Юрий Николаевич никогда не дает скучать своим заместителям, у него много заданий, задач и идей, без дела сидеть не приходится. Но благодаря этому один из самых крупных и успешных факультетов живет ярко, развивается, совершенствуется, стремится вперед, следуя за своим руководителем, который никогда не останавливается на достигнутом, не почивает на лаврах, следуя университетскому «semper in motu».

Достаточно внимания декан уделяет набору обучающихся, регулярно встречается с абитуриентами и их родителями. Его гордые рассказы об истории и значительных достижениях факультета, особенностях учебного процесса, успехах выпускников вызывают у будущих студентов заинтересованность и желание учиться. Всегда на днях открытых дверей Юрий Николаевич подчеркивает факультетскую ответственность за оказанное доверие родителей в выборе места обучения их детей. И, к счастью, такое доверие оправданно – все эти годы количество лиц, поступивших на юрфак, только растет.

Организация учебного процесса – основная обязанность любого декана. Помимо традиционных задач постоянно появляются и новые, например, в 2018 году по инициативе и при личном активном участии Ю. Н. Старилова на факультете была лицензирована подготовка по специальности «Судебная и прокурорская деятельность» и осуществлен первый набор студентов, а в 2023 году – первый выпуск.

С 2020 года по предложению Юрия Николаевича началось распределение студентов по профилям в бакалавриате в пределах установленных квот на основе рейтинга их успеваемости. Соответственно, было оптимизировано количество студентов, закрепленных за преподавателями для написания курсовых и выпускных квалификационных работ.

Пять лет назад Ю. Н. Стариловым инициировано прохождение факультетом профессионально-общественной аккредитации. Решением Комиссии Ассоциации юристов России по юридическому образованию аккредитованы 26 образовательных программ укрупненной группы специальностей и направлений подготовки высшего образования «Юриспруденция».

На период деканства профессора Ю. Н. Старилова пришлось и становление магистратуры на юридическом факультете. Значительные организационные, кадровые, учебные и даже эмоциональные преобразования предстояли на переправе от понятной и классической системы подготовки специалистов к двухуровневой си-

стеме высшего образования. Как сохранить проверенный десятилетиями опыт по обучению именно знаниям в условиях чехарды компетенций? Как совместить традиции и новации в воспитании юриста, не выплеснуть по-настоящему содержательные инструменты обучения и не запутаться в мишуре образовательных технологий? Как привить будущим магистрам тягу к науке, увлечь академическими дискуссиями и правоприменительными казусами? Поставленных задач оказалось предостаточно, и все они требовали последовательного и взвешенного решения. Сейчас магистратура продолжает свое развитие, и декан все чаще обращается к приписываемой Ломоносову фразе «Не бранным словом и кулаком я теперь их буду бить, а диссертациями, диссертациями, диссертациями!»

Юридический факультет богат традициями. Плодотворная работа по сохранению памяти о его истории: славной и сложной, героической и драматической; увековечиванию достижений видных ученых, трудившихся здесь, безусловно, была бы невозможна без участия в ней Юрия Николаевича, который личным примером ответственного отношения вдохновляет окружающих.

Особое отношение у Ю. Н. Старилова к выпускникам факультета: доброжелательное и отзывчивое, независимо от их профессиональных достижений, возраста и статуса. На юбилейных встречах Юрий Николаевич находит добрые слова для всех пришедших в альма-матер, рассказывает о жизни факультета, на правах радушного хозяина показывает учебный корпус, портретную галерею, появившуюся по его замыслу: «*Мы, нынешнее поколение сотрудников юридического факультета, помним своих учителей, делаем всё, чтобы в памяти оставались их научные труды, их вклад в создание прочной основы воронежского высшего юридического образования. Оно и сегодня остается самым авторитетным и востребованным. Основа такой значимости и её корни – в истории юридического факультета, в тех чрезвычайно интересных личностях, которые его создавали и прославляли своими научными достижениями!*».

Еще одной инициативой профессора Ю. Н. Старилова стало составление календаря, на страницах которого содержатся сведения о выдающихся выпускниках юридического факультета ВГУ, активно работающих сейчас или находящихся в почетной отставке или на заслуженном отдыхе. На сайте юрфака есть соответствующий раздел с информацией о такого рода выпускниках, к пополнению и развитию которого Юрий Николаевич относится с большим вниманием и тщательностью.

Поддержанию традиций и воспитанию новых юридических кадров способствуют организуемые Ю. Н. Стариловым встречи обучающихся с выпускниками факультета, достигшими больших профессиональных успехов и показывающими пример правильного выстраивания карьеры и формирования личности современного юриста, а также лекции, освещающие разные исторические этапы развития факультета. Для первокурсников знакомство с историей юрфака начинается с лекции Юрия Николаевича, на которой он рассказывает о первом декане факультета Льве Адамировиче Шалланде, его научной и управленческой работе в университете.

Внимательно декан юридического факультета следит и за творчеством студентов. Еще в школьные годы Юрий Николаевич играл в музыкальном коллективе на гитаре, поэтому всегда с особым чувством уважения и одобрения посещает выступления активистов в рамках общеуниверситетских конкурсов и фестивалей.

Уже доброй традицией стало проводить торжественные награждения обучающихся, проявивших себя в различных сферах жизни университета. На таких мероприятиях у студентов всегда есть возможность прямо и открыто пообщаться с деканом, обсудить условия взаимодействия с профессорско-преподавательским составом факультета, пути повышения качества своей учебной, внеучебной, научной работы, способы поддержания надлежащего имиджа юридического факультета.

Юрий Николаевич не остается безучастным к различным жизненным обстоятельствам, с которыми некоторые студенты не могут справиться самостоятельно. Он многократно обращался с ходатайством в ректорат об оказании материальной помощи обучающимся, когда они оказывались в тяжелой ситуации.

Достижения Ю. Н. Старилова в области организации и проведения правовых исследований и совершенствования юридической практики общеизвестны, признаны академическим сообществом и представителями практики. Заслуги профессора высоко оценены государством и университетом:

– Указом Президента Российской Федерации от 12 апреля 2008 года № 489 присвоено по-

четное звание «Заслуженный деятель науки Российской Федерации»;

– Указом Президента Российской Федерации от 17 ноября 2022 года № 830 награжден «Орденом Дружбы» за заслуги в научно-педагогической деятельности, подготовке квалифицированных специалистов и многолетнюю добросовестную работу;

– постановлением правительства Воронежской области от 28 мая 2013 года № 448 награжден почетным знаком «Благодарность от земли Воронежской» за многолетний плодотворный научно-педагогический труд, большой вклад в подготовку высококвалифицированных юристов и в связи с 50-летием со дня рождения;

– неоднократно был отмечен благодарностями ректора ВГУ.

Приведенные заслуги вовсе не превращают профессора Ю. Н. Старилова в «кабинетного ученого», далекого от жизни и не связанного с практикой. Он не только живо воспринимает новые тенденции современной юридической действительности, но и сам является активным участником продолжающихся судебной и административной реформ. На лекциях Юрия Николаевича теория обогащается практикой, а запутанные казусы находят разрешения в академических определениях. А если не находят, то рецепт простой – надо следовать закону!

Ю. Н. Старилов состоял в составе:

– экзаменационной комиссии Воронежской области по приему квалификационного экзамена на должность судьи;

– аттестационной комиссии по соблюдению требований к служебному поведению прокурорских работников и урегулированию конфликта интересов прокуратуры Воронежской области;

– Общественного совета при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Воронежской области;

– Комиссии по формированию и подготовке резерва управленческих кадров Воронежской области;

– конкурсной комиссии на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Воронежской области и формирование кадрового резерва в правительстве области и исполнительных органах государственной власти области;

– Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации;

– Научно-консультативного совета при Федеральной палате адвокатов Российской Федерации.

В течение 6 лет (2007–2013) являлся представителем общественности в квалификационной коллегии судей Воронежской области.

Материалы работы и личные впечатления от деятельности таких организаций всегда находят отклик в острых полемических статьях Ю. Н. Старилова.

На протяжении девяти лет (2004–2013) Юрий Николаевич работал в составе Экспертного совета по праву Высшей аттестационной комиссии (ВАК России) Министерства образования и науки Российской Федерации.

Приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 29 апреля 2022 года профессор Ю. Н. Старилов включен в состав Экспертного совета Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации по праву и политологии.

В 2005 году избран академиком Евразийской академии административных наук.

Ю. Н. Старилов – председатель исполнительного комитета Воронежского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», которая является самым крупным профессиональным объединением юристов страны.

По запросам судей Конституционного Суда Российской Федерации Юрий Николаевич готовит заключения по поставленным в обращениях вопросам.

19 апреля 2017 года Ю. Н. Старилов выступил в Конституционном Суде Российской Федерации на «Сенатских чтениях» с научным докладом на тему «Современные стандарты государственного управления и модернизация российского административного права: реальные достижения и нерешенные проблемы». Он регулярно участвует в обсуждении актуальных проблем развития российского законодательства на круглых столах и научных конференциях, организуемых Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Однако круг забот ученого составляет не только взаимообогащение науки и практики. Ему до всего есть дело! Почему в аудиториях тусклый свет? Какой цвет будет у новых диванов для студентов? На какой высоте вешать картину – подарок выпускников? Правильно ли раз-

метили парковку у корпуса? Какой дизайн будет у помещения нового зала диссовета? Даже если потребовались плоскогубцы или отвёртка, то можно смело идти в деканат!

Принято говорить, что коллектив – это семья, и отрадно, когда такие слова не рутинно-обыденные, а сердечные и искренние. Семье юридического факультета Юрий Николаевич обязан и личным счастьем! Супруга – однокурсница Светлана Францевна. Неизменно подчеркивая ее высокий профессионализм как судьи Воронежского областного суда, супруг успевает и с комплиментами ее кулинарным изыскам. Сын Максим – выпускник родного факультета. Продолжает семейную династию: защитил диссертацию, став кандидатом юридических наук, и постигает искусство правосудия.

Все, кому повезло работать под научным, кафедральным, факультетским руководством Юрия Николаевича Старилова, обращают внимание на его чрезвычайную работоспособность, неутомимость, энергичность, активность, требовательность, дисциплинированность, широкий и вместе с тем внимательный и взвешенный взгляд на возникающие проблемы и поставленные задачи. Тем же, кто достаточно близко знаком с Юрием Николаевичем, известны его тонкое чувство юмора, музыкальность, тяга к творчеству, любовь к художественной литературе. Всегда увлекательны и необыкновенно интересны рассказанные им истории о жизни, учебе и быте, поездках, окружающих его людях.

Уникальное сочетание личностных и профессиональных качеств, безупречность репутации, авторитет в научном мире и образовательном пространстве позволяют юбиляру достойно и эффективно руководить непростым коллективом юридического факультета, сохраняя и приумножая лучшие традиции университетского образования.

Краткая информация о научной деятельности Ю. Н. Старилова: исследование актуальных проблем современного публичного права, публично-правового регулирования и сравнительного правоведения; научный анализ реформы российского административного и административного процессуального права; формирование, развитие и модернизация государственной и муниципальной службы; разработка законодательства об административных процедурах, административных актах (правовых актах управления) и административных договорах; исследование основных проблем обеспечения эффективной правовой защиты прав и свобод граждан, развития в Российской Федерации административной юстиции, совершенствования административного судопроизводства, учреждения административных судов; подготовка предложений по улучшению концепции и практики проведения в стране административной и судебной реформ; анализ проблем реформирования законодательства об административных правонарушениях.

В научных трудах Ю. Н. Старилова отстаивается идея необходимости распространения на сферу публичного управления административно-правового регулирования, соответствующего общепризнанным демократическим стандартам современного правового государства. В качестве основных путей достижения этой цели называются: последовательное и плодотворное проведение административного реформирования системы отношений в области государственного и муниципального управления; развитие административного процессуального законодательства, обеспечивающего реализацию конституционно-правовых норм основных форм осуществления судебной власти; установление нормативного правового регулирования административных процедур в сфере публичного управления; развитие служебного права (права государственной службы), совершенствование законодательства о системе и видах государственной службы; принятие законов об административных процедурах, административных актах и административных договорах.

Юрий Николаевич является сторонником идеи эффективного реформирования судебной системы страны. Им обосновывается концепция формирования административной процессуальной формы, позволяющей на надлежащем уровне осуществлять административное судопроизводство, которое должно обеспечивать как правовую защиту субъективных публичных прав и свобод граждан и законных интересов юридических лиц, так и эффективный судебный нормоконтроль. В сфере организации и функционирования исполнительной власти предлагается принять федеральный закон об исполнительных органах государственной власти, их системе и структуре, административном нормотворчестве и процедурах исполнительно-распорядительной деятельности. В научных работах

профессора аргументируются новые идеи и подходы к изменению современной системы российского административного права (Общей и Особенной частей).

Результаты своих исследований Ю. Н. Старилов докладывал на более чем 150 научно-практических конференциях, форумах, семинарах как в России, так и за рубежом. Он принимает участие в международных научных проектах, связанных с обсуждением вопросов и разрешением актуальных проблем модернизации административного права и административного законодательства. Являясь сторонником интернационализации исследований в области административного права, Ю. Н. Старилов постоянно участвует в ежегодно проводимых в странах СНГ форумах, направленных на выработку модельных рекомендаций по совершенствованию законодательства.

Результатом проведенного им научного исследования в области современного сравнительного правоведения и реформы административного права являются многочисленные научно-практические труды, написанные профессором. Им опубликовано более 370 научных и учебно-методических работ, несколько книг и научных статей вышли в Федеративной Республике Германии. Ю. Н. Старилов является организатором издания крупных коллективных научных трудов, получивших высокую оценку отечественных и зарубежных ученых-юристов.

В системе российского цитирования (РИНЦ) индекс Хирша Юрия Николаевича Старилова равен 45.

Коллектив юридического факультета ВГУ

ПРАВИЛА НАПРАВЛЕНИЯ, РЕЦЕНЗИРОВАНИЯ И ОПУБЛИКОВАНИЯ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ

1. Общие положения

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должно соответствовать установленным требованиям (см. сайт журнала: http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/; http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html).

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по электронной почте или через личный кабинет пользователя на сайте журнала (https://journals.vsu.ru/law).

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

– индекс УДК;

– название статьи на русском и английском языках;

– инициалы и фамилия автора (соавторов);

– наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);

– дата направления материала в редакцию журнала;

– аннотация статьи на русском и английском языках;

– ключевые слова на русском и английском языках;

– текст статьи;

– библиографический список на русском и английском языках, который составляется в порядке алфавита из научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи;

– сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

2. Требования к оформлению материалов, направляемых в редакционную коллегию журнала для опубликования

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски оформляются постранично. Нумерация – сквозная.

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5 – 2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (ко-

лонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

3. Рецензирование материалов, поступающих в редакцию

3.1. Все материалы, поступающие в редакцию журнала, соответствующие его тематике, подвергаются рецензированию с целью их экспертной оценки.

3.2. Все рецензенты являются признанными специалистами по тематике рецензируемых материалов.

3.3. Рецензии хранятся в издательстве и в редакции журнала в течение 5 лет.

3.4. Редакция журнала направляет авторам представленных материалов копии рецензий или мотивированный отказ.

4. Решение о публикации и отказ в публикации

4.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

4.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам.

4.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

4.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

– несоответствия статьи профилю и специфике журнала;

– грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;

– несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;

– отрицательного заключения редакционной коллегии;

– опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания;

– несоответствия статьи предъявляемым требованиям к оформлению материалов.

4.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

4.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

1. General provisions

1.1. To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements (see website: http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/; http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html).

1.3. Materials should be sent to the editorial board by e-mail or through the user's personal account on the journal's website (https://journals.vsu.ru/law).

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by one file which contains the following information and structure:

– UDC identifier;

– article heading in Russian and in English;

– author's (coauthors') initials and surnames;

– name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);

– date of directing materials to the editorial board of the journal;

– summary of the article in Russian and in English;

– key words in Russian and in English;

– text of article;

– list of bibliography (this list shall be prepared in alphabetical order and contain names of scientific sources mentioned in footnotes);

– data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

2. Requirements to arrangement of the materials directed to the editorial board of the journal for publication

2.1. The text is printed in a text editor of WinWord; font – Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made out page by page. Numbering goes through.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. Reviewing of the materials coming to edition

3.1. All materials sent to editorial office of the magazine, corresponding to its subject are exposed to reviewing for the purpose of their expert assessment.

3.2. All reviewers are recognized specialists in subject of the reviewed materials.

3.3. Reviews are stored in the publishing house and in editorial office of the magazine within 5 years.

3.4. Editorial office of the magazine sends the copy of reviews or motivated refusal to authors of the presented materials.

4. The decision to publish and to refuse publication

4.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

4.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

4.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (co-authors) needs to attach the letter containing answers to the remarks made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

4.4. Refusal in the publication is possible in cases:

– article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;

– the rough violations in citing including references to statute rules;

– article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;

– negative conclusion of the editorial board;

– the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions;

– non-compliance of the article with the requirements for the design of materials.

4.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

4.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.

ВЕСТНИК
ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

СЕРИЯ: ПРАВО. 2023. № 2 (53)
Дата выхода в свет 04.08.2023

Ведущий редактор *Е. С. Котлярова*
Компьютерная верстка *Е. Н. Попуга*

Формат 60×84/8.
Уч.-изд. л. 28,3. Усл. п. л. 28,7. Тираж 100 экз. Заказ 331

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

ВЕСТНИК ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА
СЕРИЯ: **ПРАВО**

Учредитель:
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

Председатель – *Д. А. Ендовицкий*, д-р экон. наук, проф. Заместители председателя – *Ю. А. Бубнов*, д-р филос. наук, проф.; *Д. В. Костин*, д-р физ.-мат. наук, доц. Координатор – *Н. М. Близняков*, канд. физ.-мат. наук, доц. Члены совета: *В. Г. Артюхов*, д-р биол. наук, проф.; *В. Н. Глазьев*, д-р ист. наук, проф.; *А. С. Кравец*, д-р филос. наук, проф.; *А. А. Кретов*, д-р филол. наук, проф.; *С. А. Куролап*, д-р геогр. наук, проф.; *А. Д. Савко*, д-р геол.-минерал. наук, проф.; А. А. Сирота, д-р техн. наук, проф.; *Ю. Н. Старилов*, д-р юрид. наук, проф.; *В. В. Тулупов*, д-р филол. наук, проф.; *С. А. Шабров*, д-р физ.-мат. наук, доц.; *А. И. Шашкин*, д-р физ.-мат. наук, проф.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ СЕРИИ:

Главный редактор – *Ю. Н. Старилов,* д-р юрид. наук, проф. Заместители главного редактора – *О. С. Рогачёва,* д-р юрид. наук, доц.; *Ю. Б. Носова,* канд. юрид. наук, доц. Ответственный секретарь – *О. Н. Шеменёва,* д-р юрид. наук, доц. Члены редколлегии: *А. И. Абдуллин*, д-р юрид. наук, проф. (Казанский (Приволжский) федеральный университет); *Ю. В. Агибалов,* канд. экон. наук, доц. (РАНХиГС при Президенте РФ, Воронежский филиал); *М. О. Баев,* д-р юрид. наук, проф.; *О. Ю. Бакаева*, д-р юрид. наук, проф. (Саратовская государственная юридическая академия); *О. В. Баулин,* д-р юрид. наук, проф.; *К. Беше-Головко*, доктор права (Университет Монпелье, Франция), доц. (Европейский Гуманитарный Университет в г. Вильнюсе, Литва); *П. Н. Бирюков,* д-р юрид. наук, проф.; *Т. М. Бялкина,* д-р юрид. наук, проф.; *А. Н. Вылегжанин*, д-р юрид. наук, проф. (Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации); *Й. Деппе*, доктор права, международный эксперт GIZ (г. Эшборн, Германия); *Д. В. Зотов*, канд. юрид. наук, доц.; *Т. Д. Зражевская,* д-р юрид. наук, проф.; *С. Д. Князев,* д-р юрид. наук, проф. (Конституционный Суд, г. Санкт-Петербург); *С. Кодама*, доктор права, проф. (Университет Миэ, Япония); *Н. А. Лопашенко*, д-р юрид. наук, проф. (Саратовская государственная юридическая академия); *Е. Б. Лупарев*, д-р юрид. наук, проф. (Кубанский государственный университет); *Н. Л. Лютов*, д-р юрид. наук, доц. (Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)); *А. В. Малько,* д-р юрид. наук, проф. (Поволжский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)); *С. П. Матвеев*, д-р юрид. наук, доц.; *В. А. Мещеряков*, д-р юрид. наук, проф. (Центральный филиал Российского государственного университета правосудия); *Е. И. Носырева,* д-р юрид. наук, проф.; *К. К. Панько,* д-р юрид. наук, проф.; *С. В. Передерин,* д-р юрид. наук, проф.; *Р. А. Подопригора,* д-р юрид. наук, проф. (Каспийский университет, г. Алматы, Республика Казахстан); *М. В. Сенцова (Карасёва),* д-р юрид. наук, проф.; *Ю. В. Сорокина,* д-р юрид. наук, проф.; *В. В. Трухачёв,* д-р юрид. наук, проф.; *Л. В. Туманова,* д-р юрид. наук, проф. (ТвГу, г. Тверь); *Н. А. Шишкин,* заместитель Генерального прокурора РФ, канд. юрид. наук; *Л. Этель*, д-р юрид. наук, проф., ректор Университета в г. Белосток (Польша)

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия: Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-28322 от 08.06.2007

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата юридических наук, утвержденный ВАК

Журнал публикует основные результаты научно-исследовательской и научно-практической деятельности по отрасли науки – Юридические науки (Группа научных специальностей – 5.1. Право; научные специальности: 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки; 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки; 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки; 5.1.4. Уголовно-правовые науки; 5.1.5. Международно-правовые науки)

Адрес редакции и издателя: 394018 Воронеж, Университетская пл., 1,
Воронежский государственный университет.
Редакция журнала «Вестник ВГУ. Серия: Право».
E-mail: vestnik_pravo@law.vsu.ru
Тел./факс: 8 (473) 255-07-19

© Воронежский государственный университет, 2023
© Оформление, оригинал-макет. Издательский дом ВГУ, 2023