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, 2024
© Desing, original-model. Publishing house of the Voronezh State University, 2024

Вестник Воронежского государственного университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

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

Серия: Право. 2024. № 1 (56). Январь – март

СОДЕРЖАНИЕ

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

Винокуров В. А. Отдельные проблемы реализации права граждан Российской Федерации на обращение в организации, осуществляющие публично значимые функции 6

Бурашникова Н. А. Личные права в структуре правового статуса личности 12

Агибалов Ю. В. Правовое регулирование системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации: основные этапы и направления совершенствования 20

Глухова М. В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации: вопросы взаимодействия в процессе модельного нормотворчества 36

Трутаева А. В. Движение к правозащитной модели инвалидности: общий взгляд на опыт и потенциал субъектов Российской Федерации 42

Тюнина И. И. Некоторые аспекты законодательного процесса в свете конституционной реформы 2020 года в России 53

Карташов А. С. Международные стандарты в области развития городов и обеспечения прав их населения как ориентиры для органов публичной власти Российской Федерации 58

ПОПУЛЯРИЗАЦИЯ ПРАВОВОЙ НАУКИ

Сазонникова Е. В. Популяризация правовой науки в России: вопросы теории и практики 68

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОВОЙ НАУКИ

Тонков Е. Е., Абдуллаев М. Н. Преемственность государственности: сущность явления в историко-правовом ракурсе 77

Буянова М. О. Понятие и значение определения целей и задач отраслевого законодательства 85

Кузьмин М. О. Закупничество как уникальный тип кредитных отношений в Древней Руси 95

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ

Драгунова С. А. Проблемы правового регулирования авторских прав на произведения, созданные нейросетью 104

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОКУРАТУРА

Семченков А. А. Юридическая природа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации 111

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Сахарова Ю. В. Особенности договора контрактации с участием крестьянских (фермерских) хозяйств 119

Шайхразиев В. Э. Удовлетворение требований кредиторов в законодательстве о банкротстве Великобритании 124

ТРУДОВОЕ ПРАВО

Романовская (Князева) Н. А. Применение гражданско-правовых норм к трудовым отношениям как способ преодоления пробелов в трудовом законодательстве 131

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Хабибулина О. В. К вопросу о видах ограничений для публичных служащих в Российской Федерации 140

Титова Е. А. Особенности современной правовой природы конституционных принципов государственной службы 150

Китрова Е. В. Административно-правовое регулирование порядка подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре 163

Рукавишников С. М. Компетенция Президента Российской Федерации в сфере организации подготовки научно-педагогических кадров: современное состояние и вопросы реализации 168

Мелаев М. К. Примирительные процедуры в административном судопроизводстве: история развития процессуального законодательства 175

УГОЛОВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

Расторопов С. В., Пушкарев В. В. Замораживание, наложение ареста и конфискация криптовалют и других цифровых активов: пути решения правовых и процессуальных проблем 180

Любимов Л. В. Об актуальности возвращения в систему наказаний конфискации имущества на фоне проведения специальной военной операции на Украине 186

Горбачев В. П. Прокурор как субъект предания обвиняемых суду после судебной реформы 1864 года в Российской империи 199

Пашковская А. В., Кузнецов А. Ю. Судейское усмотрение в оценке значения причин и условий преступления для уголовной ответственности 208

Дьяконова О. Г. Судебная экспертология и криминалистика – родственные междисциплинарные науки 218

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Жданов И. Н. Имплементация в Российской Федерации правил ФАТФ в отношении виртуальных активов 226

Небольсин И. А. Обеспечение пограничной безопасности Российской Федерации в Абхазии и Южной Осетии 234

РЕЦЕНЗИИ

Морхат П. М. Инновативность инноватики. Как различить настоящие и ценные инновации в общем объеме предложений 242

Информация

Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей 245

Proceedings of Voronezh State University

SCIENTIFIC JOURNAL

SERIES: LAW
First published in 2006
Published quarterly

Series: Law. 2024. № 1 (56). Yanuary – March

CONTENTS

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

Vinokurov V. A. Individual problems of the implementation of the right citizens of the Russian Federation to apply to organizations performing publicly significant functions 6

Burashnikova N. A. Personal rights in the structure of the legal status of an individual 12

Agibalov Yu. V. Legal regulation of the system of public authorities in the constituent entities of the Russian Federation: main stages and directions for improvement 20

Glukhova M. V. Local self-government bodies in the unified system of public authority of the Russian Federation: issues of interaction in the process of model rulemaking 36

Trutaeva A. V. Movement towards a human rights model of disability: a general view of the experience and potential of the subjects of the Russian Federation 42

Tunina I. I. Some aspects of the legislative process in the light of the 2020 constitutional reform in Russia 53

Kartashov A. S. International standards of urban development and ensuring the rights of urban population as guidelines for public authorities of the Russian Federation 58

POPULARIZATION OF LEGAL SCIENCE

Sazonnikova E. V. Popularization of legal science in Russia: questions of theory and practice 68

THEORY AND HISTORY LEGAL SCIENCE

Tonkov E. E., Abdullaev M. N. The continuity of statehood: the essence of the phenomenon in the historical and legal perspective 77

Buyanova M. O. The concept and meaning of determining the goals and objectives of branch legislation 85

Kuzmin M. O. Zakupnichestvo as a unique type of credit relations in ancient Russia 95

ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Dragunova S. A. Problems of legal regulation of copyright for works created by a neural network 104

JUDICIARY AND PROSECUTOR'S OFFICE

Semchenkov A. A. The legal nature of law positions of the Conctitutional Court of the Russian Federation 111

CIVIL LAW AND PROCEDURE

Sakharova J. V. Features of the contract agreement with the participation of peasant (farm) farms 119

Shaikhraziev V. E. Creditors' demands satisfaction in the insolvency legislation of Great Britain.....124

LABOR LAW

Romanovskaya (Knyazeva) N. A. Application of civil law norms to labour relations as a way to overcome the gaps in labour legislation.....131

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS

Khabibulina O. V. On the types of restrictions for public servants in the Russian Federation 140

Titova E. A. Features of the modern legal nature of the constitutional principles of public service 150

Kitrova E. V. Administrative and legal regulation of the procedure for preparing a dissertation for the scientific degree of candidate of sciences without studying the program for training scientific and scientific-pedagogical personnel in graduate school.....163

Rukavishnikov S. M. Competence of the president of the Russian Federation in the field of organization of training of scientific and pedagogical personnel: current state and implementation issues 168

Melayev M. K. Conciliation procedures in administrative proceedings: history of the development of procedural legislation.....175

CRIMINAL LAW. CRIMINAL PROCESS. CRIMINALISTICS

Rastoropov S. V., Pushkarev V. V. Freezing, seizure and confiscation of cryptocurrencies and other digital assets: ways to solve legal and procedural problems 180

Lyubimov L. V. On the relevance of the return of punishment in the form of confiscation of property against the background of a special military operation in Ukraine 186

Gorbachev V. P. The prosecutor as a subject of bringing the accused to trial after the judicial reform of 1864 in the Russian empire 199

Pashkovskaya A. V., Kuznetsov A. Yu. Judicial discretion in assessing the significance of the causes and conditions of a crime for criminal liability 208

Dyakonova O. G. Forensic expertology and criminalistics – related interdisciplinary sciences.....218

INTERNATIONAL LAW

Zhdanov I. N. Implementation of FATF rules regarding virtual assets in the Russian Federation 226

Nebolsin I. A. Ensuring border security of the Russian Federation in Abkhazia and South Ossetia 234

REVIEWS

Morkhat P. M. Innovativeness of innovation. How to distinguish between true and valuable innovations in total offerings 242

Information

Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication 247

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

УДК 342.736
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/6-11

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ПУБЛИЧНО ЗНАЧИМЫЕ ФУНКЦИИ

В. А. Винокуров

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

INDIVIDUAL PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT CITIZENS OF THE RUSSIAN FEDERATION TO APPLY TO ORGANIZATIONS PERFORMING PUBLICLY SIGNIFICANT FUNCTIONS

V. A. Vinokurov

Saint Petersburg University of the Ministry of Emergency Situations of Russia

Аннотация: рассматриваются некоторые проблемы, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации своего конституционного права на обращение. Анализу подвернута норма Федерльного закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», по которой данный Федеральный закон распространяется на организации, осуществляющие публично значимые функции. Проведенное исследование показало нежизнеспособность подобной конструкции в определении организаций, на которые должен распространятся названный Федеральный закон. Выявлены противоречия основополагающим принципам работы с обращениями граждан, которые включены в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и вступают в силу с 1 июля 2024 г. Для урегулирования затронутых в статье проблемных вопросов автором сформулированы предложения по внесению изменений в федеральные законы «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».
Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, обращение гражданина Российской Федерации, принципы работы с обращениями граждан, организации, осуществляющие публично значимые функции, органы, входящие в единую систему публичной власти, Центральный банк Российской Федерации.

Abstract: the article discusses some problems related to the realization by citizens of the Russian Federation of their constitutional right to appeal. The norm of the Federal Law "On the procedure for considering appeals of citizens of the Russian Federation" is analyzed, according to which this Federal Law applies to organizations performing publicly significant functions. The conducted research has shown the non-viability of such a construction in determining the organizations to which the said Federal Law should apply. Contradictions have been revealed to the fundamental principles of working with citizens' appeals, which are included in the Federal Law "On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)" and come into force on July 1, 2024. To resolve the problematic issues raised in the article, the author formulated proposals to amend the federal laws "On the procedure for considering appeals from citizens of the Russian Federation" and "On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)".
Key words: Constitution of the Russian Federation, appeal of a citizen of the Russian Federation, principles of working with citizens' appeals, organizations performing publicly significant functions, bodies included in the unified system of public authority, Central Bank of the Russian Federation.

© Винокуров В. А., 2024

В числе основных прав российских граждан в Конституции Российской Федерации[1] зафиксированы их личные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, а также направление в эти же структуры индивидуальных и коллективных обращений (ст. 33). Кроме собственно права на обращение, названный Основной закон государства не содержит иных положений, связанных с возможностью реализовать данное право. На наш взгляд, вопросы, которые должны способствовать реализации данной конституционной нормы, обязаны регулироваться федеральным законом.

Для законодательного урегулирования закрепленного за гражданином России права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в 2006 г. принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[2], в котором, кроме прочего, устанавливается «порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» (ч. 1 ст. 1).

Для рассмотрения возникающих у граждан Российской Федерации проблем с ответами на поставленные в их обращениях вопросы обратим внимание на следующие положения названного Федерального закона, по которым установленный этим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется:

– «на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами» (ч. 2 ст. 1);

– на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами (из ч. 4 ст. 1[3]).

Иначе говоря, нормы Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не действуют, если порядок обращений урегулирован другими федеральными законами, но при этом данный Федеральный закон распространяется на все организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций.

Несомненно, если обращение касается, например, судебной власти в части процессуальных вопросов или рассмотрения досудебного (внесудебного) обжалования действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу или муниципальную услугу[4], защиты прав потребителей[5], то следует руководствоваться нормами соответственно процессуальных кодексов или специальных глав и статей, регулирующих досудебное разрешение споров. Во всех остальных случаях при обращениях граждан необходимо руководствоваться базовым законом – Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Особенно это касается основополагающих принципов работы с обращениями граждан, в частности, таких как: обязательное рассмотрение поступившего обращения; дача ответа по существу поставленных вопросов и в установленные сроки; запрет направления жалобы тому, чьи действия обжалуются. Указанные принципы должны соблюдаться при регулировании вопросов, связанных с обращениями граждан, в иных законодательных актах. Допускаем, что при необходимости в федеральных законах могут быть изложены особенности рассмотрения поступивших заявлений, жалоб и предложений, связанные со спецификой регулируемой области деятельности. Однако при современном чрезмерном законотворчестве[6] весьма

[1] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru

[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

[3] Статья 1 дополнена частью 4 Федеральным законом «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2307.

[4] См.: Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. Глава 2[1] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179 ; 2011. № 49 (ч. V). Ст. 7061 ; 2018. № 1 (ч. I). Ст. 63.

[5] См.: О защите прав потребителей : закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. 2300-1. Ст. 42[3] // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 766 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 12. Ст. 1228.

[6] Подробнее см.: *Винокуров В. А.* Чрезмерное законотворчество : проблемы и возможные пути решения //

сложно отследить законодательные акты, в которых действуют иные правила рассмотрения обращений граждан, что осложняет возможность использования гражданами своего конституционного права.

Дополнение списка органов, к которым имеет право обращаться гражданин, государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами, осуществляющими публично значимые функции, ввело в замешательство как граждан, так и организации. Причиной, на наш взгляд, послужило не определенное в законодательстве понятие «публично значимые функции».

Исходя из разъяснений, представленных в толковых словарях русского языка, термины «публичный», «значимый» и «функция» в интересующих нас значениях означают соответственно «открытый, общественный», «имеющий значение» и «обязанность, круг деятельности»[7], т. е. публично значимая функция – это не что иное, как открыто проводимая и имеющая значение (надо полагать, для государства и общества) деятельность.

На практике выявлять организации, осуществляющие (или не осуществляющие) публично значимые функции, стал Конституционный Суд Российской Федерации, который посчитал, что указанные функции выполняют, в частности: адвокатура[8]; третейские суды[9]; региональные операторы, формирующие фонды капитального ремонта[10]; собственники (владельцы) объектов электросетевого хозяйства[11]. В то же время следует отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации определяет названные структуры как организации, выполняющие публично значимые функции, в описательной (мотивировочной) части, а не в постановляющей (резолютивной), т. е. данное мнение юридически не имеет обязательного характера, его можно лишь учитывать.

Так, В. Ю. Синюгин, приводя определенный в решениях Конституционного Суда Российской Федерации перечень организаций и должностных лиц, которые в силу своих целей и задач выполняют публично значимые функции, справедливо указал, что «свойства организаций, осуществляющих публично значимые функции… присущи также многим индивидуальным субъектам», например, таким как Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, и предложил распространить на указанных лиц действие Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[12].

На наш взгляд, изложенные выше варианты решения вопроса о том, относится ли организация к тем, которые выполняют публично значимые функции, или нет, не решает проблему в целом. В случае, если законодатель пришел к выводу о необходимости предоставить возможность гражданам реализовать свое право на обращение не только в органы государственной власти

Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 53–57.

[7] *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка / Российская АН, Ин-т рус. языка ; Рос. фонд культуры. М. : Азъ Ltd., 1992. С. 650, 237, 890.

[8] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 35 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 8 февраля 2011 г. № 192-О-О // Вестник Федер. палаты адвокатов Российской Федерации. 2011. № 2.

[9] По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации», статьи 28 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», пункта 1 статьи 33 и статьи 51 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 26 мая 2011 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 23. Ст. 3356.

[10] По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 12 апреля 2016 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 16. Ст. 2285.

[11] По делу о проверке конституционности пункта 6 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг в связи с жалобой акционерного общества «Верхневолгоэлектромонтаж-НН» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 апреля 2019 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 18. Ст. 2268.

[12] См.: *Синюгин В. Ю.* Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 27.

и органы местного самоуправления, то следовало использовать внятную, понятную всем формулировку.

Для решения поставленной проблемы А. В. Савоськин предложил, что «критерием отнесения организации к числу осуществляющих публично значимые функции может стать получение организацией денежных средств из соответствующего бюджета»[13]. На наш взгляд, такой подход заслуживает внимания. Похожее мнение высказывает и С. П. Степкин, предложив «считать осуществляющими публично значимые функции организации, получающие финансирование из бюджетной системы Российской Федерации»[14].

Данная позиция вписывается в подход, продекларированный решением Конституционного Суда Российской Федерации, который посчитал, что публично значимые функции могут возлагаться также на предприятия, правовое положение которых определяется Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»[15].

Таким образом, по нашему мнению, в число организаций, осуществляющих публично значимые функции, наряду с государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями, должны быть включены также все организации, оказывающие услуги населению, а равно организации, предоставляющие услуги организациям, оказывающим услуги населению.

При использовании в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» введенного в 2020 г. понятия «единая система публичной власти», под которой в совокупности понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления[16], будут охвачены не только органы государственной власти, но и иные государственные органы, существующие в государстве.

Особняком в системе органов и организаций, на которые распространяются (должны распространяться) требования Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», находится Центральный банк Российской Федерации, который, по мнению автора, является государственной организацией, наделенной специальным статусом[17].

Решить этот законодательный пробел было достаточно просто, указав в названном Федеральном законе, что его действие распространяется на Центральный банк Российской Федерации и на все финансовые организации, контроль за деятельностью которых осуществляет Банк России. Основанием для такого решения являются функции Банка России, определенные в ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»[18], которые являются публично значимыми.

Однако законодатель предпочел иной путь. Принятый в июле 2023 г. Федеральный закон[19] внес изменения в законодательный акт, регулирующий деятельность Банка России, дополнив его новой главой XI[2], в которой определяется порядок рассмотрения Банком России обращений граждан.

---

[13] *Савоськин А. В.* Проблемы реализации новых пределов действия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Юрид. мир. 2014. № 7. С. 16.

[14] *Степкин С. П.* Пределы применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Рос. юрид. журнал. 2022. № 1. С. 84.

[15] 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 : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 31. Ст. 4470.

[16] См.: О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ. Ч. 1 ст. 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

[17] О нарушении Банком России прав граждан см.: *Винокуров В. А.* Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации Банком России : отдельные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 9. С. 43–47.

[18] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

[19] О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» : федер. закон (принят Государственной Думой 25 июля 2023 г., одобрен Советом Федерации 28 июля 2023 г., подписан Президентом Российской Федерации 4 августа 2023 г. № 442-ФЗ; вступает в силу с 1 июля 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6174.

Интересно, что в нарушение общеправового принципа, запрещающего направлять обращения организациям и лицам, чьи действия (бездействие) обжалуется, Банку России будет позволено направлять поступившее обращение физического лица «для рассмотрения по существу в финансовую организацию, действия (бездействие) которой обжалуются» (ст. 79^3). Правда, при этом предусмотрено четыре исключения (ст. 79^4). Обратим внимание на два из них. Обращение не направляется в финансовую организацию в случае, если это обращение содержит:

«1) копию ответа финансовой организации на обращение, который, по мнению заявителя, направлен с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований, в случае, если заявитель ранее направлял обращение в финансовую организацию»;

«3) отказ заявителя от направления Банком России обращения в финансовую организацию».

По первому пункту речь идет об обжаловании действий по ранее направленному в финансовую организацию обращению, что объяснимо. По третьему пункту заявитель должен знать, что для получения ответа из Центрального банка Российской Федерации на свою жалобу на действия (бездействие) финансовой организации необходимо заранее предупредить Банк России, чтобы не направлял эту жалобу тому, чьи действия (бездействие) обжалуются. В этом случае правовое положение вывернуто наизнанку: не организация, получившая обращение, обязана разобраться и ответить на поставленные вопросы, а гражданин должен заранее отказаться от направления его обращения в ту организацию, чьи действия (бездействие) обжалуются! С точки зрения установленных правовых принципов работы с обращениями граждан эта норма есть явное противоречие конституционному подходу в части соблюдения прав и свобод граждан, к сожалению, санкционированное законодателем.

Интересно, что в названной новой главе XI^2 не определено, каким образом рассматриваются обращения, касающиеся действий (бездействия) самого Банка России, что, по сути, выводит эту государственную организацию из-под контроля со стороны граждан, т. е. со стороны носителя суверенитета и единственного источника власти – многонационального народа.

В целях приведения законодательных норм в соответствие с конституционными принципами в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина предлагается внести следующие изменения:

1) в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

– в части 1 после слова «а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» заменить словами «а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан, их объединений и юридических лиц органами, входящими в единую систему публичной власти, и должностными лицами»;

– часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, государственными и муниципальными учреждениями, государственными и муниципальными предприятиями, а также организациями, оказывающими услуги населению и услуги организациям, предоставляющим услуги населению, и их должностными лицами»;

2) в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»:

–в статье 79^3:

в абзаце первом слова «для рассмотрения по существу» заменить словами «для подготовки проекта ответа по существу»;

абзац шестой изложить в следующей редакции:

«Банк России самостоятельно рассматривает обращение по существу, в том числе на основании поступившего от финансовой организации ответа, и дает заявителю письменный ответ в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в течение 15 рабочих дней со дня регистрации обращения. В случае необходимости запроса дополнительных документов и материалов в целях объективного и всестороннего рассмотрения обращения Банк России вправе продлить срок рассмотрения обращения, но не более чем на 10 рабочих дней с обязательным уведомлением заявителя о продлении срока рассмотрения его обращения»;

– статью 79^4 исключить.

На наш взгляд, предложенные меры позволят гражданам Российской Федерации, а также иностранным гражданам и лицам без гражданства, проживающим в России, в полной мере использовать свое право на обращение как в органы публичной власти, государственные и муниципальные учреждения и предприятия, так и в организации, непосредственно и опосредованно оказывающие услуги населению, а также к их должностным лицам.

Библиографический список

Винокуров В. А. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации Банком России: отдельные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 9. С. 43–47.

Винокуров В. А. Чрезмерное законотворчество: проблемы и возможные пути решения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 53–57.

Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 72 500 слов и 7500 фразеол. выражений / Российская АН, Институт русского языка ; Российский фонд культуры. М. : Азъ Ltd., 1992. 960 с.

Савоськин А. В. Проблемы реализации новых пределов действия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Юридический мир. 2014. № 7. С. 13–17.

Синюгин В. Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 25–28.

Степкин С. П. Пределы применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российский юридический журнал. 2022. № 1. С. 73–85.

References

Vinokurov V. A. Observance of human and civil rights and freedoms in the Russian Federation by the Bank of Russia: separate problems // Constitutional and municipal law. 2023. No. 9. P. 43–47.

Vinokurov V. A. Excessive lawmaking: problems and possible solutions // Constitutional and municipal law. 2021. No. 10. P. 53–57.

Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of the Russian language: 72 500 words and 7500 phraseols. Expressions / Russian Academy of Sciences, Institute of the Russian Language; Russian Cultural Foundation. Moscow : Az Ltd., 1992. 960 p.

Savoskin A. V. Problems of implementing new limits of the Federal Law "On the procedure for considering appeals from citizens of the Russian Federation" // Legal World. 2014. No. 7. P. 13–17.

Sinyugin V. Yu. Administrative and legal status of subjects performing publicly significant functions // Administrative law and process. 2014. No. 11. P. 25–28.

Stepkin S. P. Limits of application of the Federal Law "On the procedure for considering appeals from citizens of the Russian Federation" // Russian Law Journal. 2022. No. 1. P. 73–85.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Винокуров В. А., доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры теории и истории государства и права

E-mail: tigp@igps.ru

Поступила в редакцию: 30.11.2023

Для цитирования:

Винокуров В. А. Отдельные проблемы реализации права граждан Российской Федерации на обращение в организации, осуществляющие публично значимые функции // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 6–11. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/6-11.

Saint Petersburg University of the Ministry of Emergency Situations of Russia

Vinokurov V. A., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Theory and History of State and Law Department

Received: 30.11.2023

For citation:

Vinokurov V. A. Individual problems of the implementation of the right citizens of the Russian Federation to apply to organizations performing publicly significant functions // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 6–11. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/6-11.

УДК 342.7
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/12-19

ЛИЧНЫЕ ПРАВА В СТРУКТУРЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ

Н. А. Бурашникова
Тамбовский областной суд

PERSONAL RIGHTS IN THE STRUCTURE OF THE LEGAL STATUS OF AN INDIVIDUAL

N. A. Burashnikova
Tambov Regional Court

Аннотация: возрождение в современной России идеи приоритета прав и свобод человека вызвало повышенное внимание отечественной юриспруденции к вопросам, связанным с правовым статусом личности. Анализируя точки зрения российских ученых относительно структуры и содержания правового статуса личности, его соотношения с понятием правового положения личности, автор приходит к выводу о необходимости дифференциации этих правовых категорий. Также рассматриваются основные элементы правового статуса личности, определяются критерии разграничения понятий «права личности» и «личные права». Дается сравнительный анализ научных позиций в отношении правовой природы института личных прав и его содержания. По результатам исследования формулируется перечень основных личных прав, являющихся центральным элементом правового статуса личности, определяется их место в кругу иных прав человека и пределы их осуществления.
Ключевые слова: правовой статус, правовое положение, права личности, личные права, права человека.

Abstract: the revival in modern Russia of the idea of the priority of human rights and freedoms has caused increased attention of domestic jurisprudence to issues related to the legal status of the individual. Analyzing the points of view of Russian scientists regarding the structure and content of the legal status of a person, its relationship with the concept of the legal status of a person, the author comes to the conclusion that it is necessary to differentiate these legal categories. The author also examines the main elements of the legal status of a person, defines the criteria for distinguishing the concepts of "personal rights" and "personal rights". A comparative analysis of scientific positions regarding the legal nature of the institute of personal rights and its content is given. Based on the results of the research, the author formulates a list of basic personal rights that are the central element of the legal status of an individual, determines their place in the circle of other human rights and the limits of their implementation.
Key words: legal status, legal status, personal rights, human rights.

Права и свободы личности провозглашены Конституцией Российской Федерации высшей ценностью, признание, соблюдение и защита которой является обязанностью российского государства. Тенденция гуманизации права, основанная на усилении внимания к вопросам индивидуализации человеческой личности, соблюдению и защите ее прав, является отличительной чертой современного мирового правопорядка.

Несмотря на то что идея приоритета прав и свобод человека, получившая наиболее активное развитие в Западной Европе в эпоху Просвещения, является не новой, понятия прав и свобод личности, правового статуса личности, их содержания и структуры остаются широко обсуждаемыми в современной юридической науке.

Следует отметить, что понятие «правовой статус личности» в российской юриспруденции всегда было дискуссионным, и полемика ученых

© Бурашникова Н. А., 2024

по поводу содержания и объема данной правовой категории сохраняется до настоящего времени. Различные суждения высказываются не только в отношении сущности понятия «правовой статус личности» и его структуры, но и по поводу корреляции категорий правового статуса и правового положения личности.

Так, ряд советских и российских ученых отождествляет правовой статус личности с её правовым положением, определяя его как «юридически закрепленное положение личности в обществе»[1]. Такой точки зрения, в частности, придерживаются С. С. Алексеев, Г. В. Мальцев, Н. И. Матузов, А. В. Малько, В. М. Сырых и др. Эту позицию разделяет и В. С. Нерсесянц, рассматривая правовой статус личности как «фиксацию государством в юридической форме прав, свобод и обязанностей индивида»[2]. Л. Д. Воеводин[3], В. В. Невинский[4] также полагают, что категории «правовой статус» и «правовое положение» по сути являются идентичными.

Действительно, сам термин «статус», в переводе с латинского означающий «стояние, положение, состояние»[5], уже предполагает тождественность категорий правового статуса и правового положения субъекта права.

Согласно позициям других исследователей эти понятия все же следует дифференцировать по их объему и содержанию. Таких научных взглядов придерживается, в частности, В. В. Лазарев, который разграничивает категории правового статуса и правового положения личности, понимая под последним «сумму общего правового статуса и любого другого, например, отраслевого или специального»[6].

Н. В. Витрук, посвятивший вопросам правового статуса личности фундаментальное исследование[7], также говорит о необходимости разграничения этих понятий и выработки «самостоятельной категории, содержание которой охватило бы все социально-юридические явления, характеризующие правовое положение личности в широком плане»[8]. При этом он рассматривает понятия «правовой статус» и «правовое положение» личности как соотношение целого и части, определяя последнее понятие как более широкое, как «обобщающую категорию, которая раскрывает все элементы закрепленного в праве состояния личности, находящиеся между собой в определенных связях, в социальном плане обусловленные тем местом, какое личность занимает в системе общественных отношений»[9]. А правовой статус личности как система прав, свобод, законных интересов и обязанностей личности, согласно позиции ученого, являет собой «ядро правового положения личности»[10].

С. А. Комаров также считает правовой статус личности элементом её правового положения, рассматривая в качестве остальных составляющих этого понятия правосубъектность личности и юридические гарантии[11].

Анализ научных позиций по вопросу соотношения понятий «правовой статус» и «правовое положение» личности показывает, что они все заслуживают внимания и имеют под собой серьезную методологическую основу. Вместе с тем представляется, что позиции ученых, дифференцирующих правовой статус и правовое положение личности, более точно отражают содержание этих категорий, определяя их соотношение посредством глубинного анализа их сущности и структуры.

В пользу этой точки зрения говорит и анализ содержания понятия «статус», используемого в естественных науках, где оно в общих чертах определяется как совокупность стабильных значений параметров объекта или субъекта[12], варьируясь в зависимости от использования в той или иной естественно-научной отрасли. На наш взгляд, данное определение очень точно отра-

[1] *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. М., 2004. 544 с.

[2] Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М., 2004. С. 225.

[3] См.: *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России. М., 1997. 299 с.

[4] См.: *Невинский В. В.* Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина в Российской Федерации // Личность и государство на рубеже веков : сб. науч. статей. Барнаул, 2000. С. 17–38.

[5] Большая советская энциклопедия. URL: http://niv.ru/doc/encyclopedia/bse/articles/10202/status.htm (дата обращения: 21.01.2024).

[6] Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 2001. С. 244.

[7] См.: *Витрук Н. В.* Общая теория правового положения личности. М., 2008. 448 с.

[8] Там же.

[9] Там же.

[10] Там же

[11] См.: *Комаров С. А.* Личность в политической системе российского общества. Саранск, 1995. С. 17.

[12] URL: https://political_science.academic.ru/865/%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%A2%D0%A3%D0%A1 (дата обращения: 21.01.2024).

жает сущность понятия «статус» как набора стабильных свойств объекта либо субъекта, и его можно было бы применить и в правовой сфере, определяя правовой статус личности как совокупность юридически закрепленных прав и обязанностей личности, являющихся стабильными, константными, которые не могут быть вариативно изменены в той или иной ситуации без внесения изменений в законодательство, без вмешательства в правовое регулирование.

Правовое же положение личности, на наш взгляд, как более широкое понятие отражает место (состояние, роль) конкретной личности в социуме, оно может изменяться в зависимости от тех правоотношений, участником которых является конкретный индивид, и тех юридических фактов, которые влияют на возникновение, изменение либо прекращение правоотношений. При этом правовое положение включает в себя и общий, и специальный правовые статусы субъекта, а также дополнительные элементы, такие как гражданство, правосубъектность, юридическая ответственность и т. д. Так, если гражданин заключил гражданско-правовой договор, контрагент по которому нарушил договорные обязательства, то круг юридически закрепленных прав и обязанностей гражданина дополняется правом требовать от должника исполнения принятых на себя обязательств, уплаты штрафных санкций, предусмотренных договором, и т. д. Если гражданин обратился в суд с исковым заявлением, то его правовое положение дополнится специальным статусом истца, наделяющим его совокупностью гражданских процессуальных прав и обязанностей.

Таким образом, правовое положение личности дополнительно характеризуется рядом субъективных прав и обязанностей, реализуемых в конкретных правоотношениях. Его объем шире, нежели объем правового статуса, оно, помимо константных основ правового статуса, может дополняться вариативными признаками, не противоречащими фундаментальным принципам правового статуса личности, закрепленного в Конституции и действующем законодательстве. Правовое положение отражает правовой статус личности в конкретном правоотношении и наполняет его конкретным содержанием, оно может включать в себя совокупность правовых статусов (общего и специальных).

Вопрос о содержании и структуре правового статуса личности по-разному понимается учеными-правоведами. Некоторые из них ограничивают содержание правового статуса личности только её правами и обязанностями, другие дополняют структуру правового статуса категориями гражданства, правосубъектности, юридической ответственности и т. д.

Так, В. С. Нерсесянц характеризует правовой статус личности как законодательно закрепленную систему прав и обязанностей, полагая, что именно права и обязанности составляют основной исходный, наиболее важный элемент в структуре права, а гражданство не входит в структуру правового статуса, а является его предпосылкой[13]. Аналогичной точки зрения придерживается Е. А. Лукашева[14]. По мнению последней, «понятие правового статуса следует ограничить категориями прав и обязанностей, которые позволяют четко определить его структуру. А предстатусные (гражданство, правоспособность, законные интересы) и послестатусные элементы (юридическая ответственность) целесообразно включить в понятие "правовое положение личности"»[15].

Н. В. Витрук выделяет в составе правового статуса закрепленные законом права и свободы, законные интересы и обязанности личности, полагая, что «права, свободы и обязанности являются основными структурными элементами правового статуса личности, а законные интересы – дополнительным, производным»[16]. При этом он не включает в структуру правового статуса личности категории правосубъектности и гражданства, рассматривая правосубъектность как условие реализации правового статуса личности, а гражданство, как и В. С. Нерсесянц, как предпосылку, как условие обладания и пользования правовым статусом.

С. С. Алексеев, напротив, полагает, что «правосубъектность в единстве с другими общими правами и обязанностями охватывается понятием правового статуса. В него включаются, следовательно, не все, а лишь конституционные (общие) права и обязанности, определяющие содержание правосубъектности и неотъемлемые от личности»[17].

---

[13] См.: Проблемы общей теории права и государства. С. 226.

[14] См.: Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1999. С. 57.

[15] Там же. С. 57.

[16] *Витрук Н. В.* Указ. соч.

[17] См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. М., 1982. Т. II. 360 с.

Ряд ученых рассматривает в составе правового статуса и иные элементы. Так, например, Н. И. Матузов и А. В. Малько включают в его структуру «основные права и обязанности, законные интересы, правосубъектность, гражданство, юридическую ответственность, правовые принципы, правовые нормы, устанавливающие данный статус, а также правоотношения общего (статусного) типа»[18]. На включение гражданства и правосубъектности в структуру правового статуса указывает также В. В. Лазарев[19].

Но в любом случае, независимо от точки зрения по поводу объема содержания понятия «правовой статус» и структуры его элементов, отечественные исследователи сходятся в том, что основу правового статуса личности составляют юридически закрепленные права и обязанности, именно они являются центральным элементом правового статуса и фундаментом правового положения личности в обществе и государстве, ее места в структуре правоотношений любого характера, будь то публично-правовые или частно-правовые отношения.

При этом следует отметить, что между понятиями «права личности» и «личные права» нельзя поставить знак равенства. Права личности, или как их еще часто именуют в юридической литературе – права человека, будучи более широким понятием, включают в себя не только собственно личные права, но и права политические, социально-экономические, культурные, экологические и т. д.

Что же касается личных прав, то, несмотря на кажущуюся простоту данного понятия, которое максимально кратко можно определить как права, тесно связанные с личностью человека, в науке существуют различные точки зрения и по поводу определения понятия личных прав, и по поводу содержания данного понятия, перечня и классификации личных прав.

Вообще, наполнение понятия «личные права» являлось различным в разные времена, в зависимости от исторического и социального контекста. Так, масштабный интерес к концепции личных прав имел место по окончании Второй мировой войны. При этом в странах общего права права́, обеспечивающие физическую и социальную неприкосновенность личности, защищались нормами публичного права, а индивидуальные права на результаты деятельности (авторские права и т. д.) – нормами гражданского права.

Характерно, что в англосаксонском праве до настоящего времени отсутствует целостная концепция личных прав, хотя, как обоснованно указывает А. Х. Ульбашев, «предпринимаются попытки "аккумулирования" всех норм под единым "зонтичным правом" (umbrella right) на приватность»[20]. В странах континентального права, напротив, разработана четкая регламентация правового регулирования и защиты личных прав граждан, которая преимущественно реализуется в рамках частного права.

В России нормы, связанные с правовым регулированием осуществления личных прав и их защиты, содержатся в различных отраслях законодательства, как публичного, так и частно-правового. Например, ст. 150 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) содержит перечень нематериальных благ, права на которые защищаются гражданским законодательством, – это жизнь и здоровье, достоинство личности, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, неприкосновенность жилища, личная и семейная тайна, свобода передвижения, свобода выбора места пребывания и жительства, имя гражданина, авторство. Данный перечень не является закрытым и содержит отсылку к иным нематериальным благам, принадлежащим гражданину от рождения или в силу закона, неотчуждаемым и непередаваемым иным способом.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2022 г. № 33 «О практике применения судами норм о компенсации морального вреда» к числу личных неимущественных прав, подлежащих гражданско-правовой защите, помимо прямо перечисленных в ст. 150 ГК РФ, отнесены «право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, право на уважение родственных и семейных связей, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на ис-

[18] *Матузов Н. И., Малько А. В.* Указ. соч.

[19] См.: Общая теория права и государства : учебник. С. 401.

[20] *Ульбашев А. Х.* Общее учение о личных правах. М., 2019. 255 с.

пользование своего имени, право на защиту от оскорбления, высказанного при формулировании оценочного мнения»[21].

Таким образом, судебная практика существенно расширяет перечень личных неимущественных прав и включает в него не только собственно личные права, принадлежащие каждому от рождения, но и иные, в том числе права второго поколения.

Кроме того, следует отметить, что в отечественной юридической науке нет единого мнения по поводу принадлежности института личных прав к той или иной отрасли права. Ряд ученых полагает, что личные права являются институтом публичного права, полностью отождествляя это понятие с понятием «права человека». Так, А. Н. Станкин указывает, что «личные права относятся к категории прав человека и никоим образом не связаны с гражданством. Эти права неотчуждаемы, принадлежат каждому человеку от рождения и составляют основу всего правового статуса личности. Они определяют свободу человека в его личной жизни, его юридическую защищенность от какого-либо незаконного вмешательства»[22]. При этом он включает в состав личных прав право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность частной жизни, на личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, право указывать и определять свою национальную принадлежность, право пользоваться своим родным языком, право на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, право на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства, право выезжать за пределы Российской Федерации.

Е. В. Лукашева в сформулированной ею теории прав человека отождествляет личные права с гражданскими, определяя их как права, которые «призваны обеспечивать свободу и автономию индивида как члена гражданского общества, его юридическую защищенность от какого-либо незаконного внешнего вмешательства. Органическая основа и главное назначение гражданских прав состоят в том, чтобы обеспечить приоритет индивидуальных, внутренних ориентиров развития каждой личности»[23]. Она включает в их число право на жизнь и достоинство личности, право на свободу и личную неприкосновенность, а также неприкосновенность частной жизни, жилища; свободу передвижения и выбора местожительства, свободу совести, свободу выбора национальности и выбора языка общения. При этом Е. А. Лукашева рассматривает личные права в структуре сформулированной ею теории прав человека, являющейся частью государственно-правовой науки, т. е. как институт публичного права.

А. Х. Ульбашев, напротив, считает личные права институтом частного права, полагая, что личные права составляют предмет гражданско-правового регулирования и их следует рассматривать как самостоятельную разновидность субъективных гражданских прав[24].

К категории гражданских, частных прав относила личные права и Е. А. Флейшиц, определявшая их как права, «непосредственно выражающие и охраняющие интересы личности "как таковой", как носителя индивидуальных черт, способностей, стремлений»[25]. При этом она включала в их состав право на имя, право на честь, на собственное изображение и собственный голос, право на тайну переписки, на так называемую интимную сферу, неимущественные права авторов и изобретателей[26].

М. Н. Малеина также рассматривает личные права как гражданско-правовую категорию, уделяя внимание таким объектам данных прав, как нематериальные личные блага, т. е. потребность самого субъекта в чести, имени, здоровье, физической и психической неприкосновенности и пр. Определяя сущность личных прав, она указывает на то, что «реализация личного неимущественного права направлена на выявление, развитие и (или) сохранение индивидуальности личности»[27].

---

[21] О практике применения судами норм о компенсации морального вреда : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2022 г. № 33 // Рос. газета. 2022. № 267. 25 нояб.

[22] Теория государства и права : учебник / А. А. Гогин, Д. А. Липинский, А. В. Малько [и др.] ; под ред. А. В. Малько, Д. А. Липинского. М., 2016. 328 с.

[23] Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1999. С. 85.

[24] *Ульбашев А. Х.* Указ. соч. 255 с.

[25] *Флейшиц Е. А.* Избранные труды по гражданскому праву : в 2 т. М., 2015. Т. 1. С. 90–91.

[26] Там же. С. 91.

[27] *Малеина М. Н.* Понятие и виды нематериальных благ как объектов личных неимущественных прав // Государство и право. 2014. № 7. С. 40–47.

На наш взгляд, позиции перечисленных выше исследователей не следует считать диаметрально противоположными, поскольку институт личных прав в его современном понимании не укладывается в рамки какой-либо одной отрасли права. Его невозможно рассматривать как исключительно частно-правовой или публично-правовой институт. Правовое регулирование реализации гражданином личных прав, их охраны и защиты государством реализуется в различных правовых отраслях – конституционном, уголовном, гражданском, административном праве и др. Так, право на свободу и личную неприкосновенность закреплено в качестве основополагающего права личности в Конституции РФ, нормы которой содержат и положения о защите данного права, запрещающие необоснованное его ограничение административными органами без судебного решения (ст. 20). Вместе с тем это право охраняется также уголовным законодательством, предусматривающим ответственность за лишение человека свободы[28]. Охрана права на свободу и личную неприкосновенность осуществляется и в рамках административного законодательства, содержащего критерии ограничения вмешательства государства в это право. Примером могут являться положения ст. 14 Федерального закона «О полиции» и иных нормативных правовых актов, регламентирующих полномочия государственных органов и пределы их вмешательства в реализацию личных прав граждан. Право на свободу и личную неприкосновенность дополнительно защищается нормами гражданского законодательства, предусматривающего компенсаторную ответственность за его нарушение как со стороны физических лиц, так и со стороны государства[29].

С учетом изложенного, на наш взгляд, имеются основания для того, чтобы согласиться с позицией А. Е. Шерстобитова, рассматривающего личные права в объективном смысле как комплексный правовой институт, включающий нормы различных отраслей права, основу которого составляют нормы конституционного права[30].

По нашему мнению, позиционирование института личных прав как исключительно публично-правовой категории противоречило бы правовой природе данного института, тесно связанной с личностью и её индивидуальными качествами. Вместе с тем отнесение личных прав только к сфере частно-правового регулирования существенно сузило бы объем данного понятия и снизило уровень государственной охраны и защиты личных прав. Представляется, что понимание института личных прав как комплексного правового института позволяет наиболее полно и всесторонне регламентировать правила реализации личных прав в различных сферах человеческой деятельности и гарантии государственной охраны и защиты этих прав, закрепленных в Конституции РФ. При этом данный институт, на наш взгляд, составляет основу правового статуса личности, поскольку личные права являются неотъемлемой принадлежностью каждого человека независимо от пола, возраста, национальности, социальной принадлежности и т. д. Они принадлежат каждому от рождения, неотделимы от личности, неотчуждаемы. Данные права являются безусловными, т. е., во-первых, принадлежат каждому независимо от каких-либо условий, а во-вторых, они абсолютны в защите от неограниченного круга лиц.

К кругу этих прав, по нашему мнению, следует отнести неимущественные права, тесно связанные с человеческой личностью, принадлежащие ей от рождения, не связанные с каким-либо социальным статусом либо имущественным цензом: это право на жизнь, право на личную свободу, право на личную неприкосновенность, на уважение достоинства личности и на защиту от жестокого обращения, право на неприкосновенность частной жизни, защиту чести и доброго имени, право на свободу передвижения, право на национальное самоопределение и пользование родным языком, свобода совести (свобода мысли, свобода убеждений).

Именно эти права, являющиеся неотчуждаемыми, неотъемлемо принадлежащими человеческой личности независимо от пола, возраста, национальности, социального положения, гражданства и т. д., составляют центральный элемент правового статуса личности. Причем содержание данного центрального элемента остается неизменным. Именно на ось личных прав в право-

[28] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Ст. 127. Доступ. из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[29] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ. Ст. 1064, 1099, 1100. Доступ. из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[30] Российское гражданское право : учебник : в 2 т. Т. I : Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2011. С. 883.

вом статусе личности, являющуюся константной и незыблемой, «нанизываются» иные права человека, связанные с положением его в обществе и государстве, определяя его общий и специальный правовой статусы. А совокупность данных правовых статусов вкупе с гражданством, правосубъектностью, юридической ответственностью, конкретизируясь в определенном правоотношении с участием личности, составляет ее правовое положение. При этом понятие личных прав, на наш взгляд, нельзя отождествлять с правами личности, поскольку к первым относятся лишь те права, которые принадлежат ей от рождения, являются неотъемлемыми и безусловными, а права личности, как более широкое понятие, вмещает в себя весь спектр прав человека, как личных, так и политических, социальных, культурных, экономических и т. д.

Вместе с тем при осуществлении личных прав, несмотря на их важность в структуре правового статуса личности, их безусловность и неотчуждаемость, необходимость их соблюдения и уважения к ним, следует помнить, что пределы осуществления личных прав не безграничны. Говоря словами выдающегося российского правоведа Б. Н. Чичерина, личное право может быть ограничено «требованиями общественной пользы или правами других»[31]. Именно это правило недопустимости причинения вреда окружающим либо публичным интересам при реализации личных прав является важнейшим принципом, позволяющим достигать гармонии между правами личности, интересами общества и государства.

Библиографический список

Алексеев С. С. Общая теория права. М. : Юридическая литература, 1982. Т. II. 360 с.

Большая советская энциклопедия. URL: http://niv.ru/doc/encyclopedia/bse/articles/10202/status.htm

Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М. : НОРМА, 2008. 448 с.

Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. 299 с.

Комаров С. А. Личность в политической системе российского общества. Саранск : Изд-во Мордовского ун-та, 1995. 206 с.

Малеина М. Н. Понятие и виды нематериальных благ как объектов личных неимущественных прав // Государство и право. 2014. № 7. С. 40–47.

Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М. : Юристъ, 2004. 544 с.

Невинский В. В. Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина в Российской Федерации // Личность и государство на рубеже веков : сб. науч. статей. Барнаул, 2000. С. 17–38.

Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М. : ИНФРА-М, 2001. 520 с.

Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 1999. 512 с.

Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М. : Норма, 2004. 813 с.

Российское гражданское право : учебник : в 2 т. Т. I : Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е. А. Суханов. М. : Статут, 2011. 958 с.

Теория государства и права : учебник / А. А. Гогин, Д. А. Липинский, А. В. Малько [и др.] ; под ред. А. В. Малько, Д. А. Липинского. М. : Проспект, 2016. 328 с.

Ульбашев А. Х. Общее учение о личных правах. М. : Статут, 2019. 255 с.

Флейшиц Е. А. Избранные труды по гражданскому праву : в 2 т. М. : Статут, 2015. Т. 1. 512 с.

Чичерин Б. Н. Философия права. Избранные сочинения. М. : Юрайт, 2023. 371 с.

References

Alekseev S. S. General theory of law. Moscow : Legal literature, 1982. Vol. II. 360 p.

The Great Soviet Encyclopedia. URL: http://niv.ru/doc/encyclopedia/bse/articles/10202/status.htm

Vitruk N. V. General theory of the legal status of a person. Moscow : NORM, 2008. 448 p.

Voevodin L. D. The legal status of personality in Russia. Moscow, 1997. 299 p.

Komarov S. A. Personality in the political system of Russian society. Saransk : Publishing house of the Mordovian University, 1995. 206 p.

Maleina M. N. The concept and types of intangible benefits as objects of personal non-property rights // State and law. 2014. No. 7. P. 40–47.

Matuzov N. I., Malko A. V. Theory of state and law : textbook. Moscow : Jurist, 2004. 544 p.

Nevinsky V. V. The legal construction of the legal status of a person and a citizen in the Russian Federation // Personality and the state at the turn of the century : collection of scientific papers. articles. Barnaul, 2000. P. 17–38.

The general theory of law and the state : textbook / ed. V. V. Lazarev. Moscow : INFRA-M, 2001. 520 p.

[31] *Чичерин Б. Н.* Философия права. Избранные сочинения. М., 2023. 371 с. (Антология мысли). URL: https://urait.ru/bcode/513670/p.75 (дата обращения: 01.01.2024).

Human rights : textbook for universities / ed. E. A. Lukasheva. Moscow : NORM ; INFRA-M, 1999. 512 p.

Problems of the general theory of law and the state : textbook for universities / under the general editorship of V. S. Nersesyants. Moscow : Norm, 2004. 813 p.

Russian civil law : textbook : in 2 vols. I. General part. Property law. Inheritance law. Intellectual property rights. Personal non-property rights / ed. E. A. Sukhanov. Moscow : Statute, 2011. 958 p.

Theory of state and law : textbook / A. A. Gogin, D. A. Lipinsky, A. V. Malko [et al.] ; eds. A. V. Malko, D. A. Lipinsky. Moscow : Prospekt, 2016. 328 p.

Ulbashev A. H. The general doctrine of personal rights. Moscow : Statute, 2019. 255 p.

Fleishits E. A. Selected works on civil law : in 2 volumes. Moscow : Statute, 2015. Vol. 1. 512 p.

Chicherin B. N. Philosophy of Law. Selected works. Moscow : Yurait, 2023. 371 p.

Тамбовский областной суд

Бурашникова Н. А., кандидат юридических наук, председатель суда

E-mail: buraschnickova.n@ yandex.ru

Поступила в редакцию: 06.02.2024

Для цитирования:

Бурашникова Н. А. Личные права в структуре правового статуса личности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 12–19. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/12-19.

Tambov Regional Court

Burashnikova N. A., Candidate of Legal Scienses, Chairman of the Court

E-mail: buraschnickova.n@ yandex.ru

Received: 06.02.2024

For citation:

Burashnikova N. A. Personal rights in the structure of the legal status of an individual // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 12–19. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/12-19.

УДК 34
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/20-35

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Ю. В. Агибалов

Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

LEGAL REGULATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: MAIN STAGES AND DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT

Yu. V. Agibalov

Voronezh Institute of Economics and Social Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

Аннотация: анализируется практика становления и совершенствования системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации; вносятся предложения по разграничению компетенции между органами государственной власти в субъектах Российской Федерации в рамках реализации конституционной реформы.
Ключевые слова: конституционная реформа 2020 г., система органов государственной власти, субъекты Российской Федерации; законодательные и исполнительные органы, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Abstract: the article is devoted to the analysis of the practice of formation and improvement of the system of public authorities in the subjects of the Russian Federation. The author makes proposals on the delimitation of competence between state authorities in the subjects of the Russian Federation in the framework of the implementation of constitutional reform.
Key words: constitutional reform in 2020, the system of state authorities, subjects of the Russian Federation; legislative and executive bodies, the highest official of the subject of the Russian Federation.

В 2023 г. Россия отметила тридцатилетие со дня принятия всенародным голосованием Конституции Российской Федерации, закрепившей в качестве основ конституционного строя нормы, в соответствии с которыми государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (ст. 10 Конституции Российской Федерации). В соответствии с ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы государственной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст 77. Конституции Российской Федерации).

Субъекты Российской Федерации самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и

© Агибалов Ю. В., 2024

исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом, определяют систему органов государственной власти, их структуру, полномочия, порядок формирования. При этом федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы или передавать по согласованию часть своих полномочий исполнительным органам субъектов Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (ч. 1–3 ст. 78 Конституции Российской Федерации).

Несомненный интерес представляет исследование практики формирования системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, определения правового статуса органов и механизма их взаимодействия, а также сложившейся практики правового регулирования их в федеральном и региональном законодательстве. В работах ученых и практических работников нашли отражение основные этапы становления и развития российского законодательства, регламентирующего принципы, порядок организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В них на основе анализа норм федерального и регионального законодательства исследовались особенности организации государственной власти в отдельных субъектах Российской Федерации и проблемы взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти[1].

Однако большинство работ было выполнено до принятия изменений в Конституцию Российской Федерации и Закон 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». Принятый Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) конкретизирует нормы Конституции Российской Федерации в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в единую систему публичной власти Российской Федерации.

Таким образом, исследование системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ее формирования и механизма взаимодействия органов государственной власти в единой системе публичной власти является весьма актуальным.

1. Основные этапы становления и реформирования системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации (1993–2020 гг.)

По статье 3 Конституции (Основному закону) РСФСР организация и деятельность Советского государства строилась в соответствии с принципом демократического централизма: вы-

[1] См.: *Агафонкин Д. Б.* Система органов законодательной и исполнительной власти в городе Москве : дис. … канд. юрид. наук. М., 2002 ; *Агибалов Ю. В.* Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами : монография. Воронеж, 1998 ; *Его же.* Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : исторические и правовые аспекты // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2013. № 2. С. 19–41 ; *Его же.* Система власти в субъекте Федерации : правовое регулирование и практика реализации // Конституция Российской Федерации и ее влияние на практику государственного строительства и развитие правовой системы страны : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 55-летнему юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 17–18 октября 2013 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2014. С. 8–12. (Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 9) ; *Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е.* Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М., 2001 ; *Малый А. Ф.* Органы государственной власти области : проблемы организации : монография. Архангельск, 1999 ; *Кокотов А. Н.* Особенности организации государственной власти в Свердловской области // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации. М., 1999 ; *Лебедев В. А.* Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М., 2000 ; *Его же.* Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства : монография. М., 2015. 280 с. ; *Его же.* Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации : становление и развитие // LexRussica. М., 2016. № 3 (112). С. 82–90 ; *Меркулов Е. С.* Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук. Владивосток, 2007.

борность всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетность их народу, обязательность решений вышестоящих для нижестоящих органов. Советы народных депутатов – от Верховного Совета до сельских Советов – составляли единую систему представительных органов государственной власти РСФСР. Они руководили всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства как непосредственно, так и через создаваемые ими органы государственного управления. Советам были подотчетны и подконтрольны исполнительные и распорядительные органы. Местное самоуправление осуществлялось населением через соответствующие местные советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления населения, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. В соответствии со ст. 132, 140 Конституции РСФСР республики в составе РСФСР имели право принимать законы, а другие территориальные образования – только решения.

Конституция Российской Федерации, принятая в результате всенародного голосования в декабре 1993 г., закрепила равноправие субъектов Российской Федерации, при этом за республиками сохранили право принимать свою конституцию и законодательство, а за остальными субъектами – устав и законодательство (ст. 5).

В соответствии со статьей 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2. ст. 11 Конституции Российской Федерации).

Вступление в силу Конституции Российской Федерации потребовало коренных изменений действующего законодательства на федеральном уровне и создания регионального законодательства в субъектах Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации системы органов государственной власти, установленными федеральным законом, который был принят только в 1999 г.[2]

На протяжении шести лет после принятия Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации осуществляли правовое регулирование исходя из собственного понимания основ конституционного строя. В субъектах Федерации органы государственной власти имели не только различные наименования, но и структуру, порядок формирования и полномочия. В большинстве республик в составе Российской Федерации были учреждены посты президентов, но их статус был не одинаков. Президент в Республике Татарстан являлся главой государства и возглавлял систему органов государственного управления; в Кабардино-Балкарии, Адыгее, Саха (Якутии) – главой государства, высшим должностным лицом и главой исполнительной власти, а наряду с Президентом в республике существовала должность председателя Правительства; в Республике Башкортостан – главой республики, который руководил деятельностью кабинета министров, назначал премьер-министра; в Республиках Тыва, Марий Эл, Бурятии – главой государства и исполнительной власти, возглавлял Правительство республики; в Северной Осетии – Алании – главой государства и главой исполнительной власти, имел право председательствовать на заседании Правительства. В Республиках Карелия, Хакасия должности Президента не было, а высшим должностным лицом и главой исполнительной власти являлся председатель Правительства, избранный населением. В Республике Коми исполнительную власть осуществлял глава республики, который возглавлял и Правительство; в Республике Мордовия глава республики являлся главой государства и ее высшим должностным лицом. В Республике Дагестан исполнительную власть возглавлял Государственный Совет, который формировался Конституционным собранием в количестве 14 человек. Госсовет возглавлял председатель, избираемый Конституционным собранием путем тайного голосования. Он являлся главой государства. Госсовет с согласия Народного собрания назначал председателя

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

Правительства, обеспечивал взаимодействие органов государственной власти.

В Республиках Хакасия, Карелия, Тыва высшим исполнительным и распорядительным органом было Правительство, а в большинстве республик Правительство не имело самостоятельного статуса (Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Адыгея, Башкортостан), в Республике Калмыкия Правительства не было.

В Республике Удмуртия высшим должностным лицом являлся Председатель Государственного Совета, руководитель высшего представительного, законодательного и контрольного органа, а исполнительную власть осуществляло Правительство, подотчетное Госсовету.

Парламенты в республиках также отличались между собой не только содержанием полномочий, но и особенностями формирования и структуры. Конституциями республик в компетенцию законодательных и представительных органов, кроме основной функции принятия законодательных актов, включались также некоторые полномочия по назначению или согласованию назначения отдельных должностных лиц исполнительных органов власти и контролю за их деятельностью.

Еще больше различий было в Уставах краев и областей. Законодательными органами государственной власти в субъектах Российской Федерации были областные Думы – в Воронежской, Белгородской, Тамбовской, Курской, Саратовской областях и большинстве других субъектов Федерации; в Нижегородской, Вологодской, Иркутской, Ленинградской, Свердловской областях и ряде других субъектов Федерации – Законодательные собрания; в Ярославской области и Ставропольском крае – Государственные Думы; в Архангельской, Липецкой, Псковской областях – Собрания депутатов; в Самарской – Губернская дума; в Новосибирской – Совет депутатов; в Орловской – Совет народных депутатов. Исполнительную власть в этих субъектах Российской Федерации осуществляли губернатор и возглавляемое им правительство (Ставропольский край, Ленинградская область); глава администрации области и возглавляемая им администрация (Воронежская, Архангельская, Белгородская, Липецкая и большинство других краев и областей); губернатор и возглавляемая им администрация (Нижегородская, Тюменская, Саратовская, Иркутская области); губернатор, правительство (Свердловская и Ярославская области); мэрия и мэр – в Москве. В ряде субъектов Российской Федерации в систему органов государственной власти входили и территориальные органы государственного управления[3].

Таким образом, в условиях отсутствия федерального закона субъекты Российской Федерации по своему усмотрению не только устанавливали систему органов государственной власти в субъекте, но и принимали конституции и уставы субъектов Российской Федерации, которые не соответствовали нормам Конституции Российской Федерации.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были закреплены не только единые принципы формирования органов государственной власти субъектов Федерации, их статус и полномочия, но и основы взаимодействия органов государственной власти в субъекте Российской Федерации.

Президент России В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации «Какую Россию мы строим» подчеркнул, что «мы создали “острова” и отдельные “островки” власти, но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия. А за их часто взаимоуничтожающей схваткой наблюдают те, кому выгодны беспорядок и произвол, кто использует отсутствие эффективного государства в собственных целях. И некоторые хотели бы сохранить такое положение на будущее»[4].

Реализуя положения Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию[5], Государственная Дума постоянно вносила изменения и дополнения в Федеральный закон

[3] См.: *Агибалов Ю. В.* Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации… С. 23–27.

[4] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Какую Россию мы строим» от 8 июля 2000 г. URL: https://docs.cntd.ru/document/901764271

[5] См.: Там же ; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2001 ; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2002.

№ 184-ФЗ, регулирующие порядок формирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

За прошедшие годы законодательство по этим вопросам неоднократно менялось:

– Федеральным законом от 23 декабря 2010 г. № 376-ФЗ[6] была закреплена норма, в соответствии с которой наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти;

– Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 406-ФЗ[7] в статью 18 Федерального закона № 184-ФЗ было внесено дополнение, в соответствии с которым наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации. Этим законом установлен переходный период до 1 января 2015 г., в течение которого конституции (уставы) субъектов Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с этим федеральным законом;

– Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ[8] закреплена норма, в соответствии с которой не менее 50 % депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

На протяжении последних лет неоднократно менялся порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

– Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ[9] была закреплена норма, позволяющая законодательным (представительным) органам государственной власти субъекта Российской Федерации наделять гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации в порядке, предусмотренном законодательством;

– Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ[10] были возвращены выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) гражданами Российской Федерации;

– Федеральным законом от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ[11] субъектам Российской Федерации было предоставлено право законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно определять, каким образом будет избираться высшее должностное лицо субъек-

[6] О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 23 декабря 2010 г. № 376-ФЗ.

[7] О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 406-ФЗ.

[8] О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ.

[9] О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ.

[10] О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ.

[11] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ.

та Российской Федерации: населением или депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации и др.

Вследствие значительного количества изменений и дополнений в Федеральный закон № 184-ФЗ он, по образному выражению О. О. Томилина, выглядит «лоскутным одеялом»[12].

Анализ принятых изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ показал, что в федеральном законодательстве отмечается тенденция на принятие законов, устанавливающих императивные нормы, регулирующие порядок формирования и статус органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, вместо «установления общих принципов организации системы органов государственной власти», как это предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

Наряду с совершенствованием действующего законодательства, в России под контролем полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах проводилась работа по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством[13]. В настоящее время в субъектах Российской Федерации структура и наименование органов государственной власти субъектов Российской Федерации соответствуют федеральному законодательству.

С момента принятия Конституции Российской Федерации в научных кругах не прекращалась дискуссия о месте, роли и значении Конституции Российской Федерации, высказывались мнения о несовершенстве действующей Конституции Российской Федерации, необходимости внесения в нее поправок, а также о проведении конституционной реформы (С. А. Авакьян, Е. С. Аничкин, Н. А. Боброва, Н. С. Бондарь, Н. М. Добрынин, В. В. Киреев, В. В. Невинский, Ю. И. Скуратов, Ю. Н. Старилов и др.).

На необходимость внесения поправок в Конституцию Российской Федерации указывал Ю. Н. Старилов[14], о преобразовании Конституции писал Е. С. Аничкин[15], о необходимости конституционной реформы – С. А. Авакьян[16] и В. Д. Зорькин[17] и др.

Так, профессор С. А. Авакьян подчеркивал, что в России созрели причины конституционного реформирования. По его мнению, необходимо создание конституционных основ гражданского общества, обеспечения реального народовластия, а местное самоуправление должно стать реальным, с привлечением населения к управлению местными делами[18]. В свою очередь, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин в статье «Буква и дух Конституции» в качестве недостатков действующей Конституции отметил следующие:

«– отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в сторону исполнительной власти;

– недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правитель-

[12] *Томилин О. О.* К вопросу об организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Научное обозрение. Международный научно-практический журнал. 2021. № 6. URL: https//srjournal.ru/2021/id338/

[13] См.: *Агибалов Ю. В.* Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации… С. 36–39.

[14] См.: *Старилов Ю. Н.* «Корректировка» Конституции как «развертывание» ее потенциала // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспективы : материалы науч.-практ. конф., посвящ. 50-летнему юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Воронеж, 2009. С. 56–82. (Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 5, ч. 1: Теория государства и права. Конституционное и международное право) ; *Его же*. Необходимы поправки в Конституцию Российской Федерации в связи с развитием административного и административно-процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2016. № 2 (25). С. 9–17.

[15] См.: *Аничкин Е. С.* Преобразование Конституции Российской Федерации : сущность и причины // Вестник Томск. гос. ун-та. Право. 2009. № 323. С. 202–206 ; *Его же*. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX – начале XXI вв. : дис. … д-ра юрид. наук. Барнаул, 2010. 466 с.

[16] См.: *Авакьян С. А.* Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9 ; *Его же.* Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации : грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44 ; *Его же.* Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм : реальность, решения, ожидания // Вестник Моск. гос. обл. ун-та. Сер.: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7–33.

[17] См.: *Зорькин В*. Буква и дух Конституции // Рос. газета. 2018. 10 окт.

[18] См.: *Авакьян С. А.* Нужна ли конституционная реформа в России? С. 7.

ством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры;

– конструкция ст. 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации;

– недостатки существуют и в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами»[19].

По его мнению, подобные недостатки вполне поправимы путем точечных изменений, а заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой конституционной практике доктрины «живой Конституции»[20].

С предложением принять поправки в Конституцию Российской Федерации выступил Президент Российской Федерации В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. Эти поправки были направлены на дальнейшее развитие России как правового социального государства. В Конституции Российской Федерации предлагалось закрепить правовой статус и роль Государственного Совета; обязательные требования к лицам, занимающим должности глав субъектов Федерации; включить органы местного самоуправления в единую систему публичной власти; повысить роль глав субъектов Российской Федерации в выработке и принятии решений на федеральном уровне; установить принципы единой системы публичной власти; выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами; и др.

В. В. Путин в своем выступлении особо остановился на роли Федерального Собрания, которое готово взять на себя большую ответственность за формирование Правительства, а это значит, взять на себя и большую ответственность за ту политику, которую это Правительство проводит. По его мнению, это повысит роль и значение Государственной Думы, парламентских партий, самостоятельность и ответственность Председателя Правительства и всех членов кабинета, сделает более эффективным, содержательным взаимодействие между представительной и исполнительной ветвями власти.

Поправки, предложенные Президентом Российской Федерации и одобренные в ходе Всероссийского голосования, были закреплены в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ[21]. В соответствии с ними часть своих полномочий Президент Российской Федерации передал Федеральному Собранию и Государственному Совету Российской Федерации, который стал государственным органом.

2. Совершенствование федерального законодательства о системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации в период проведения конституционной реформы (2020 г.)

В соответствии с п. «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся «организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти». В ней нет нормы, предусматривающей установление общих принципов организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. В то же время в Конституции Российской Федерации сохранилась норма, в соответствии с которой «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Государственной Думой Российской Федерации, в целях реализации положения Конституции Российской Федерации об организации публичной власти, был принят Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»,

[19] *Зорькин В.* Указ. соч.

[20] См.: *Агибалов Ю. В.* 25 лет Конституции Российской Федерации : необходимо реформировать или обеспечить ее соблюдение? // Вестник Воронеж. гос. у-та. Сер.: Право. 2018. № 4. С. 14–15.

[21] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ.

в котором было дано определение термина «система органов публичной власти». Этим законом закреплены нормы, в соответствии с которыми:

– федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по взаимному соглашению могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

– порядок взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой, а также с федеральными органами государственной власти при решении вопросов осуществления публичной власти на соответствующей территории определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;

– порядок взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления входящих в их состав муниципальных образований при решении вопросов осуществления публичной власти на соответствующей территории определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;

– законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В декабре 2021 г. был принят Федеральный закон № 414-ФЗ. Анализ норм данного закона показал, что абсолютное большинство их, как и норм Федерального закона № 184-ФЗ, носит императивный характер. На это указывает Е. В. Александрова, подчеркивая, что законом устанавливаются не только общие принципы, но и вполне конкретные положения, определяющие статус органов государственной власти субъектов Российской Федерации и ряд других вопросов. При принятии Федерального закона № 414-ФЗ можно было бы рассмотреть следующие наименования: «Об органах публичной власти в субъектах Российской Федерации» или «Об организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[22]. Возникает вопрос: «Почему это не было сделано?». Можно предположить, что авторы при разработке законопроекта хотели, чтобы он (несмотря на название) не только усиливал позиции федеральных органов государственной власти, но и предусматривал общие принципы организации системы органов государственной власти, закрепленные в Конституции Российской Федерации. Однако в законе они занимают незначительный удельный вес: в ст. 2 закреплены общие принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, а в главе 7 – общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Федеральный закон № 414-ФЗ, с одной стороны, установил систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации, включающую законодательный орган; высшее должностное лицо; высший исполнительный орган; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации; а с другой – закрепил норму, в соответствии с которой она определяется конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. В то же время по Конституции Российской Федерации «организация публичной власти» относится к ведению Российской Федерации, а по вопросам ведения Российской Федерации не предусмотрено принятия законов субъектов Российской Федерации.

Принципиальное отличие системы органов государственной власти, закрепленной в Федеральном законе № 414-ФЗ, от действующего закона заключатся в обязательности наличия в системе органов государственной власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации[23]. Высшее должностное лицо осу-

[22] *Александрова Е. В.* Организация публичной власти в субъектах Российской Федерации : реформирование или совершенствование? // Пролог. 2021. № 4. С. 19.

[23] В статье 2 Федерального закона № 184-ФЗ было закреплено: «Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют : законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в

ществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации, определяет не только структуру, но и систему исполнительных органов власти в субъекте Российской Федерации. Статус законодательных органов государственной власти существенных изменений не претерпел. Так, законодательный орган получил право «заслушивать информацию о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления…; определять порядок участия в заседаниях законодательного органа руководителей исполнительных органов субъекта Российской Федерации» (ст. 8 Федерального закона № 414-ФЗ). Одновременно с этим он утратил право определять своим законом систему органов исполнительной власти в субъекте Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти этим законом получили право на участие в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в отдельных сферах в форме согласования назначения на должность, в порядке и в случаях, установленных специальными федеральными законами, законодательством о противодействии коррупции, законодательством о государственной службе.

В Федеральном законе № 414-ФЗ прописан полный перечень полномочий субъектов Российской Федерации, который содержит порядка 170 пунктов.

Частью 4 статьи 65 закона установлено, что «нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с Федеральным законом № 414-ФЗ не позднее 1 января 2023 года».

Федеральный закон, устанавливающий общие принципы организации системы органов государственной власти, утратил силу с 1 января 2023 г.[24], а новый федеральный закон принят не был.

Субъекты Российской Федерации до конца 2022 г. проводили работу по приведению своих конституций и уставов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. В большинстве субъектов Российской Федерации Центрального федерального округа (далее – ЦФО) были внесены изменения в действующие уставы, а в четырех (Белгородской[25], Воронежской[26], Курской[27] и Тульской[28]) приняты новые редакции уставов.

Проведенный анализ уставов субъектов Федерации, входящих в ЦФО, показал, что законодательные органы этих субъектов оказались не готовы взять на себя ответственность за ту политику, которую проводит высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации. В 11 субъектах Российской Федерации губернатор как высшее должностное лицо определяет систему и структуру органов исполнительной власти, а также возглавляет правительство области (Белгородская, Брянская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Липецкая, Орловская, Рязанская, Тамбовская, Тверская и Ярославская); в трех он возглавляет администрацию области (Владимирская, Костромская, Смоленская). Не во всех субъектах Российской Федерации ЦФО законодательные органы участвуют в формировании исполнительных органов власти региона. В Курской и Тульской областях правительство возглавляет первый заместитель губернатора – председатель правительства, назначаемый губернатором. В Московской области правительство возглавляет вице-губернатор – председатель правительства, назначаемый губернатором с согласия областной Думы. Право участвовать в назначении на должность заместителей губернатора получили законодательные органы Белгородской, Брянской, Владимирской, Воронежской, Московской, Липецкой, Орловской и Смоленской областей. В Брянской области депутаты согласовывают руководителей исполнительных органов, отвечающих за социальную защиту населения и финансы, а также кандидата на должность уполномоченного по правам ребенка, а в Курской области – на должность руко-

соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации».

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

[25] См.: Устав Белгородской области от 24 июня 2022 г. URL: https://docs.cntd.ru/document/406110044

[26] См.: Устав Воронежской области от 16 декабря 2022 г. URL: https://docs.cntd.ru/document/406390779

[27] См.: Устав Курской области от 15 июля 2022 г. URL: https://docs.cntd.ru/document/406174317

[28] См.: Устав (Основной закон) Тульской области от 27 мая 2022 г. URL: https://docs.cntd.ru/document/406073769

водителя финансового органа и органа по управлению имуществом Курской области. В уставах этих субъектов Российской Федерации законодательные органы получили право выражать недоверие руководителям органов исполнительной власти, в назначении на должность они принимали участие.

В то же время есть примеры, когда в отдельных субъектах Российской Федерации законодательные органы государственной власти имеют больше возможностей влиять на процесс назначения на должности руководителей исполнительных органов власти. Так, в Республике Бурятия глава Республики назначает заместителей председателя правительства Республики Бурятия, министра экономики Республики Бурятия, министра финансов Республики Бурятия с согласия Народного Хурала и освобождает их от должности. При выражении недоверия Народным Хуралом этим должностным лицам освобождает их от должности либо применяет к ним иные меры дисциплинарной ответственности[29]. В Новосибирской области Законодательное собрание согласовывает назначение на должности первых заместителей губернатора; руководителя финансового органа; руководителя исполнительного органа в сфере градостроительной деятельности; руководителя исполнительного органа государственной власти в сфере транспорта и дорожного хозяйства[30]. В Кировской области Законодательное собрание дает согласие на назначение губернатором на должности председателя правительства Кировской области, вице-губернатора Кировской области, руководителей финансового органа и органа по управлению государственной собственностью области, уполномоченного по защите прав предпринимателей в Кировской области[31].

Но эти примеры являются скорее исключением из общего подхода в Российской Федерации.

3. Изменения законодательства в Воронежской области

В Воронежской области в декабре 2022 г. была принята новая редакция Устава[32]. В соответствии со ст. 7 Устава систему органов государственной власти Воронежской области составляют Воронежская областная Дума – законодательный орган Воронежской области; губернатор Воронежской области – высшее должностное лицо Воронежской области; правительство Воронежской области – высший исполнительный орган Воронежской области; иные исполнительные органы Воронежской области. Систему и структуру исполнительных органов области определяет губернатор. В соответствии с Уставом области указом губернатора была установлена система исполнительных органов Воронежской области, включающая в себя губернатора, правительство области и иные исполнительные органы – департаменты, управления, инспекции и представительства[33].

Губернатор Воронежской области является высшим должностным лицом Воронежской области, осуществляет руководство исполнительной властью в области и определяет систему и структуру органов исполнительной власти области. Губернатор одновременно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность Воронежской области, возглавляет правительство области и определяет основные направления его деятельности. Правительство области является высшим и постоянно действующим органом исполнительной власти области и формируется губернатором области.

Уставом области предусмотрено формирование исполнительных органов власти в зависимости от сферы деятельности и выполняемых функций. Исполнительные органы области входят в систему органов государственной власти области и подчиняются правительству Воронежской области. Полномочия исполнительных органов основываются на федеральном законодательстве и определяются Уставом и законами области, иными нормативными правовыми актами Воронежской области. Положение об исполнительном органе Воронежской области утвержда-

[29] См.: О внесении изменений в Конституцию Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 29 апреля 2022 г. № 2018-VI. URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0300202205050023?index=3

[30] См.: Устав Новосибирской области от 18 апреля 2005 г. URL: https://docs.cntd.ru/document/5418443

[31] См.: О внесении поправок в Устав Кировской области в связи с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» : закон Кировской области от 9 мая 2022 г. № 63-ЗО. URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/4300202205130003?index=9

[32] См.: Устав Воронежской области от 16 декабря 2022 г.

[33] См.: О системе исполнительных органов власти Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 30 декабря 2022 г. № 228-у.

ется постановлением правительства Воронежской области. Обязательным исполнительным органом области является финансовый орган.

Полномочия органов государственной власти Воронежской области, закрепленные в Уставе области, полностью дублируют нормы Федерального закона № 414-ФЗ.

Уставом области предусмотрено создание государственных органов: контрольно-счетной палаты и избирательной комиссии области, а также учреждение государственных должностей уполномоченного по правам человека и уполномоченного по правам ребенка в области.

В 2023 г. в области проводилась работа по приведению нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством. В октябре 2023 г. губернатором области было принято решение о совершенствовании системы управления в области. Воронежской областной Думой, по предложению губернатора, были внесены изменения в Устав Воронежской области[34], законы Воронежской области: «О государственных должностях Воронежской области»[35], «О Правительстве Воронежской области»[36], «О государственной гражданской службе Воронежской области»[37].

В октябре были также приняты указы губернатора области об оптимизации структуры исполнительных органов Воронежской области[38] и об оптимизации деятельности структурных подразделений правительства Воронежской области[39]. В соответствии с указом губернатора от 6 октября 2023 г. № 245-у руководители исполнительных органов Воронежской области должны внести изменения в правовые акты Воронежской области до 25 декабря 2023 г. Новая структура исполнительных органов Воронежской области включает 24 министерства, 6 управлений и 2 инспекции[40].

В правительстве области образовано восемь управлений и два отдела. На базе упраздняемых структурных подразделений правительства области были образованы новые исполнительные органы Воронежской области:

– управление молодежной политики Воронежской области на основе управления молодежной политики правительства области;

– министерство региональной безопасности Воронежской области на основе упраздняемых управлений по взаимодействию с административными и военными органами; по координации деятельности по противодействию терроризму и отдела организации и планирования территориальной обороны правительства области[41];

– министерство внутренней политики Воронежской области на основе упраздняемого управления региональной политики правительства области[42].

Кроме этого, были реорганизованы:

– управление по взаимодействию со СМИ и административной работы в управление пресс-службы правительства Воронежской области[43];

– организационное управление в управление протокола и организационной работы правительства области[44].

Указом губернатора утвержден состав правительства области в количестве 15 человек, в ко-

[34] См.: О поправках к Уставу Воронежской области : закон Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 78-ОЗ.

[35] О внесении изменений в Закон Воронежской области «О государственных должностях Воронежской области» : закон Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 79-ОЗ.

[36] О внесении изменений в Закон Воронежской области «О правительстве Воронежской области» : закон Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 80-ОЗ.

[37] О внесении изменений в Закон Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области» : закон Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 81-ОЗ.

[38] См.: Об оптимизации структуры исполнительных органов Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 245-у.

[39] См.: Об оптимизации деятельности структурных подразделений правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 247-у.

[40] См.: О структуре исполнительных органов Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 246-у.

[41] См.: Об утверждении Положения о министерстве региональной безопасности Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 732.

[42] См.: Об утверждении Положения о министерстве внутренней политики Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 724.

[43] См.: Об утверждении Положения об управлении пресс-службы правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 349-у.

[44] См.: Об утверждении Положения об управлении протокола и организационной работы правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 347-у.

торый вошли заместители губернатора и председателя правительства области, четыре министра, руководители управления делами и секретариата губернатора. Возглавляет правительство губернатор области[45]. Губернатор области А. В. Гусев своим указом оставил за собой:

– руководство заместителями губернатора и председателя правительства области, министром архитектуры и градостроительства (главным архитектором) области;

– в непосредственном подчинении – управление делами области; мобилизационное управление; управление организации проектной деятельности и по контролю и профилактике коррупционных правонарушений правительства области;

– распределение обязанностей между заместителями губернатора и председателя правительства области[46].

Исходя из указа губернатора от 9 октября 2023 г. № 355-у, можно сделать вывод о том, что в правительстве области возрастает роль руководителя аппарата губернатора и правительства, получившего статус первого заместителя губернатора, который в отсутствие губернатора выполняет его обязанности (раньше один из заместителей губернатора или председателя правительства, на кого губернатор своим указом возлагал обязанности).

Насколько своевременны и эффективны принятые решения об изменении системы и структуры исполнительных органов власти в области, делать какие-либо выводы преждевременно. Большинство министерств созданы путем переименования департаментов, а что касается новых министерств, то они пока не сформированы.

Губернатор области А. В. Гусев прокомментировал принятое решение тем, что «переименование департаментов в министерства – процедура, хоть и формальная, но логичная. Департаменты – это управленческие структуры второго уровня, по статусу правительству полагаются именно министерства»[47]. «Структуру правительства мы вертикализировали, – заявил А. В. Гусев. – Считаю, что новые состав и структура правительства области позволят более оперативно решать возникающие вопросы»[48]. Каких-либо комментариев о повышении эффективности управления регионом в связи с изменением системы управления в Воронежской области губернатором и должностными лицами правительства области не давалось. Речь в основном идет не о повышении эффективности, а о приведении регионального законодательства к федеральному образцу[49].

Итак, проведенное нами исследование позволило сделать следующие выводы.

Первое. Переход от советской системы управления в России в связи с принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. потребовал не только коренного изменения федерального, но и формирование регионального законодательства. Этот процесс проходил в условиях политического кризиса, характеризующегося противостоянием Президента Российской Федерации и парламента. До принятия в 1999 г. Федерального закона № 184-ФЗ региональное законодательство формировалось регионами самостоятельно, в соответствии с основами, определенными указами Президента Российской Федерации.

Второе. В начале 1990-х гг. Федеральный центр многое отдал на откуп регионам, в результате чего в России было создано децентрализованное государство и не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. По образному выражению В. В. Путина, созданы «острова» и отдельные «островки» власти, но не возведены между ними надежные мосты. Необходимо было навести порядок в органах власти.

Третье. С 2002 по 2020 г. в Российской Федерации шел процесс совершенствования федерального законодательства, касающего-

[45] См.: О персональном составе правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 9 октября 2023 г. № 351-у.

[46] См.: О распределении обязанностей между первым заместителем губернатора Воронежской области – руководителем аппарата губернатора и правительства Воронежской области, первым заместителем председателя правительства Воронежской области, заместителем губернатора Воронежской области и заместителями председателя правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 9 октября 2023 г. № 355-у.

[47] *Кузнецов О.* В правительстве Воронежской области департаменты превратятся в министерства. URL: https://www.vrn.kp.ru/online/news/5486818/ (дата обращения: 13.11.2023).

[48] *Тельпис Т.* Зачем в Воронежской области департаменты превратили в министерства и что нам с этого будет? URL: https://moe-online.ru/opinion/15457 (дата обращения: 13.11.2023).

[49] См.: Там же.

ся системы власти и управления в субъектах Российской Федерации, и приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Основной акцент делался на совершенствование системы государственного управления, включение исполнительных органов государственной власти в единую систему исполнительной власти Российской Федерации, и не только по предметам ведения закрепленных в Конституции Российской Федерации. Особое внимание уделялось статусу высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в том числе порядку избрания: от избрания депутатами региональных парламентов по предложению Президента Российской Федерации до избрания населением на выборах. В настоящее время порядок избрания высшего должностного лица определяется субъектами Федерации самостоятельно и закрепляется в Конституции (Уставе) субъекта Российской Федерации.

Четвертое. Конституционная реформа в России (2020 г.) повысила статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 77) появилась норма, касающаяся требований, предъявляемым к претенденту на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Руководители регионов получили право участвовать в определении основных направлений внешней и внутренней политики России в качестве члена Государственного Совета Российской Федерации, который стал в Конституции Российской Федерации государственным органом, наделенным широкими полномочиями.

Пятое. В 2022 г. в субъектах Российской Федерации проводилась работа по приведению конституций (уставов) в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. В большинстве субъектов Российской Федерации были внесены изменения и дополнения в конституции и уставы, предусмотренные Федеральным законом № 414-ФЗ. Проведенный анализ уставов субъектов Федерации, входящих в ЦФО, показал, что законодательные органы этих субъектов оказались не готовы взять на себя ответственность за ту политику, которую проводит высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации.

Шестое. В Воронежской области была принята новая редакция Устава Воронежской области. Он значительно уменьшился в объеме и содержит большинство норм Федерального закона № 414-ФЗ.

На основе анализа федерального законодательства, принятого после внесения поправки в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., можно сделать вывод о том, что на федеральном уровне Президент Российской Федерации передал часть своих полномочий Государственному Совету Российской Федерации, Государственная Дума и Совет Федерации получили дополнительные полномочия по решению кадровых вопросов в России. Эффективность принятых решений может дать только практика. Исходя из конституционного принципа разделения властей, единого для органов государственной власти в России, считаем возможным в субъектах Российской Федерации по аналогии с федеральным уровнем перераспределить полномочия между высшим должностным лицом и законодательным органом субъекта при решении кадровых вопросов: при назначении на должности председателя правительства субъекта Российской Федерации (при наличии); согласования кандидатур при назначении на должности заместителей губернатора и председателя правительства, отдельных министров (финансов; социальной защиты населения и др.). Это повысит ответственность как законодательных органов власти, так и руководителей исполнительных органов, назначенных с согласия законодательного органа, как перед губернатором, так и перед парламентом. В свою очередь, и депутаты, давшие согласие на назначение на должность, также будут нести ответственность за принятое решение.

Библиографический список

Авакьян С. А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм : реальность, решения, ожидания // Вестник Моск. гос. обл. ун-та. Сер.: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7–33.

Авакьян С. А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.

Авакьян С. А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации : грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44.

Агафонкин Д. Б. Система органов законодательной и исполнительной власти в городе Москве : дис. … канд. юрид. наук. М., 2002.

Агибалов Ю. В. 25 лет Конституции Российской Федерации : необходимо реформировать или обе-

спечить ее соблюдение? // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2018. № 4. С. 14–15.

Агибалов Ю. В. Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами : монография. Воронеж : ВГАУ, 1998.

Агибалов Ю. В. Система власти в субъекте Федерации : правовое регулирование и практика реализации // Конституция Российской Федерации и ее влияние на практику государственного строительства и развитие правовой системы страны : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 55-летнему юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 17–18 октября 2013 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2014. С. 8–12. (Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 9).

Агибалов Ю. В. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : исторические и правовые аспекты // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер. : Право. 2013. № 2. С. 19–41.

Александрова Е. В. Организация публичной власти в субъектах Российской Федерации : реформирование или совершенствование? // Пролог. 2021. № 4. С. 19.

Аничкин Е. С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX – начале XIX вв. : дис. … д-ра юридических наук. Барнаул, 2010. 466 с.

Аничкин Е. С. Преобразование Конституции Российской Федерации : сущность и причины // Вестник Томск. гос. ун-та. Право. 2009. № 323. С. 202–206.

Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М., 2001.

Зорькин В. Буква и дух Конституции // Рос. газета. 2018. 10 окт.

Кокотов А. Н. Особенности организации государственной власти в Свердловской области // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации. М., 1999.

Лебедев В. А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства : монография. М. : Проспект, 2015. 280 с.

Лебедев В. А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2000.

Лебедев В. А. Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации : становление и развитие // LexRussica. 2016. № 3 (112). С. 82–90.

Малый А. Ф. Органы государственной власти области : проблемы организации : монография. Архангельск, 1999.

Меркулов Е. С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук. Владивосток, 2007.

Старилов Ю. Н. «Корректировка» Конституции как «развертывание» ее потенциала // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспективы: материалы науч.-практ. конф., посвящ. 50-летнему юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2009. С. 56–82. (Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 5, ч. 1: Теория государства и права. Конституционное и международное право).

Старилов Ю. Н. Необходимы поправки в Конституцию Российской Федерации в связи с развитием административного и административно-процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2016. № 2 (25). С. 9–17.

Томилин О. О. К вопросу об организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Научное обозрение. Международный научно-практический журнал. 2021. № 6. URL: https// srjournal.ru/2021/id338/

References

Avakyan S. A. Constitutional reform 2020 and Russian parliamentarism : reality, decisions, expectations // Bulletin of the Moscow State Regional University. Series: Jurisprudence. 2020. No. 3. P. 7–33.

Avakyan S. A. Is constitutional reform needed in Russia? // Constitutional and municipal law. 2012. No. 9. P. 2–9.

Avakyan S. A. Draft laws on amendments to the Constitution of the Russian Federation : is the fourth round coming? // Constitutional and municipal law. 2020. No. 1. P. 31–44.

Agafonkin D. B. The system of legislative and executive authorities in the city of Moscow : dis. … cand. legal sci. M., 2002.

Agibalov Yu. V. 25 years of the Constitution of the Russian Federation : is it necessary to reform or ensure its compliance? // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2018. No. 4. P. 14–15.

Agibalov Yu. V. Legal problems of delimitation of jurisdiction and powers between the Russian Federation and its constituent entities : monograph. Voronezh : VSAU, 1998.

Agibalov Yu. V. System of power in a subject of the Federation : legal regulation and practice of implementation // The Constitution of the Russian Federation and its influence on the practice of state building and the development of the country's legal system : materials of the International scientific and practical conference dedicated to the 55th anniversary of the Faculty of Law of Voronezh State University, Voronezh, October 17–18, 2013 / ed. Yu. N. Starilov. Voronezh : Publishing VSU house, 2014. P. 8–12. (Anniversaries, conferences, forums. Vol. 9).

Agibalov Yu. V. The system of government bodies of the constituent entities of the Russian Federation : historical and legal aspects // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2013. No. 2. P. 19–41.

Aleksandrova E. V. The organization of public power in the subtect of Russian Federation : reformation or improvement // Prologue. 2021. No. 4. P. 19.

Anichkin E. S. "Transformation" of the Constitution of the Russian Federation and the development of constitutional legislation in the late 20th – early 21st centuries : diss. ... Doctor of Law. Barnaul, 2010. 466 p.

Anichkin E. S. Transformation of the Constitution of the Russian Federation : essence and reasons // Bulletin of Tomsk State University. Pravo. 2009. No. 323. P. 202–206.

Vasiliev V. I., Pavlushkin A. V., Postnikov A. E. Legislative bodies of the constituent entities of the Russian Federation. Legal issues of formation, competence and organization of work. Moscow, 2001.

Zorkin V. The letter and spirit of the Constitution // Russian newspaper. 2018. 10 Oct.

Kokotov A. N. Features of the organization of state power in the Sverdlovsk region // Constitutional legislation of the constituent entities of the Russian Federation. M., 1999.

Lebedev V. A. Legislative and executive power of the constituent entities of the Russian Federation in the theory and practice of state construction : Monograph. Moscow : Prospekt, 2015. 280 p.

Lebedev V. A. Problems of organization and activity of legislative and executive power in the constituent entities of the Russian Federation. Moscow : Publishing house Mosk. University, 2000.

Lebedev V. A. The system of legislative and executive authorities in the constituent entities of the Russian Federation : formation and development // LexRussica. 2016. No. 3 (112). P. 82–90.

Maly A. F. Regional government authorities : Problems of organization : monograph. Arkhangelsk, 1999.

Merkulov E. S. The system of government bodies of the constituent entities of the Russian Federation : constitutional and legal research : dis. ... cand. legal Sci. Vladivostok, 2007.

Starilov Yu. N. "Adjustment" of the Constitution as the "deployment" of its potential // Legal reforms in modern Russia : meaning, results, prospects : materials of the scientific and practical conference dedicated to the 50th anniversary of the Faculty of Law of Voronezh State University (Voronezh, November 20–21, 2008). Voronezh : Publishing VSU House, 2009. P. 56–82. (Anniversaries, conferences, forums. Vol. 5, part 1: Theory of state and law. Constitutional and international law).

Starilov Yu. N. Amendments to the Constitution of the Russian Federation are necessary in connection with the development of administrative and administrative procedural legislation // Vestnik Voronezh state un-ty. Series: Law. 2016. No. 2 (25). P. 9–17.

Tomilin O. O. On the issue of the organization of public power in the constituent entities of the Russian Federation // Scientific review. International scientific and practical journal. 2021. No. 6. URL: https://sr-journal.ru/2021/id338/

Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, проректор по научной работе, профессор кафедры государственного и муниципального управления

E-mail: ayv1957@yandex.ru

Поступила в редакцию: 15.11.2023

Voronezh Institute of Economics and Social Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Vice-Rector on Scientifi c Work VIESU, Professor of the State and Municipal Administration Department

E-mail: ayv1957@yandex.ru

Received: 15.11.2023

Для цитирования:

Агибалов Ю. В. Правовое регулирование системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации: основные этапы и направления совершенствования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 20–35. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/20-35.

For citation:

Agibalov Yu. V. Legal regulation of the system of public autorities in the constituent entities of the Russian Federation: main stages and directions for improvement // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 20–35. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/20-35.

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/36-41

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ПРОЦЕССЕ МОДЕЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

М. В. Глухова

Правительство Воронежской области

LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: ISSUES OF INTERACTION IN THE PROCESS OF MODEL RULEMAKING

M. V. Glukhova

The Government of the Voronezh Region

Аннотация: статья посвящена статусу органов местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации в свете конституционной реформы 2020 г. Исследуется вопрос поиска возможных форм взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленных на повышение качества муниципального нормотворчества. Также рассматриваются направления для дальнейшего совершенствования законодательства в части ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов органами власти субъектов Российской Федерации, синхронизации действующего законодательства и правоприменительной практики в данной области.
Ключевые слова: публичная власть, ведение регистра, модельные муниципальные правовые акты.

Abstract: the article is devoted to the status of local self-government bodies in the unified system of public authority of the Russian Federation in the light of the constitutional reform of 2020. The article examines the issue of searching for possible forms of interaction between the state authorities of the Russian Federation and local governments aimed at improving the quality of municipal rule-making. The directions for further improvement of legislation in terms of maintaining the register of municipal regulatory legal acts by the authorities of the subjects of the Russian Federation, synchronization of current legislation and law enforcement practice in this area are also being considered.
Key words: public authority, register management, model municipal legal acts.

Современное правовое поле Российской Федерации характеризуется активным нормотворческим процессом на всех уровнях власти. При этом наибольший вклад в общее количество принимаемых нормативных правовых актов вносят именно муниципалитеты (чуть более миллиона актов в год).

В этой связи роль органов местного самоуправления в структуре органов власти трудно переоценить.

Как неоднократно говорилось в Посланиях Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию, являясь самым близким к людям уровнем публичной власти, местное самоуправление определяет доверие к государству в целом, социальное благополучие граждан, их уверенность в успешном развитии всей страны[1].

Конституционная реформа 2020 г. ввела новое понятие «публичная власть», а также закрепила принципы единства публичной власти, взаимодействия органов местного самоуправ-

© Глухова М. В., 2024

[1] См., например: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. // Рос. газета. 2024. 21 февр.

ления и органов государственной власти, а также эффективности их деятельности в интересах населения.

Как гласит ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения.

Это сложносоставная конституционная норма, включающая несколько взаимосвязанных элементов, объединяющих сразу четыре принципа: принцип единства публичной власти; принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления; принцип эффективности деятельности органов публичной власти и принцип социальной ориентированности деятельности публичной власти. Важно отметить и тот факт, что конституционный текст, говоря о «наиболее эффективном решении задач», среди других признаков, которым должна соответствовать деятельность органов публичной власти (результативность, качество, оптимальность, рациональность, оперативность, ответственность), выделяет именно эффективность, подчеркивая таким образом, что все названные свойства охватываются одним общим принципом[2].

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3, категория «единая система публичной власти» производна, таким образом, от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (ст. 5, 10, 11 и 12). Следовательно, органы местного самоуправления, которые согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее ст. 10 и 11, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства (ст. 1, ч. 1 Конституции Российской Федерации), что является конституционно-правовым нонсенсом.

Органы государственной власти осуществляли постоянное взаимодействие с органами местного самоуправления при решении последними своих задач и до внесения соответствующих изменений в Конституцию Российской Федерации. Вместе с тем конституционная реформа официально провозгласила это на уровне Основного закона государства.

В связи с этим после произошедших конституционных изменений возникла необходимость как уточнения понятийного аппарата («публичная власть», «система публичной власти», «взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти»), так и уяснения места органов местного самоуправления в этой системе.

Новое законодательное регулирование позволяет выделить несколько форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления: организационно-правовое, функциональное, финансово-бюджетное. Кроме того, возможны и иные инициативные, добровольные варианты взаимодействия, предполагающие наличие договорных начал.

Следует согласиться с мнением профессора Т. М. Бялкиной в том, что эти формы взаимодействия применительно к деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления представляются особенно важными и практика их развития требует соответствующего внимания со стороны муниципально-правовой науки[3].

В научной литературе к возможным формам и направлениям взаимодействия органов публичной власти различных уровней предлагается относить в том числе: постоянный мониторинг сфер совместной деятельности, обмен информацией, выполнение интеграционных программ; совместную экспертизу нормотворческой и правотворческой деятельности; орга-

[2] См.: *Ульянов А. Ю.* Основные научные подходы к пониманию эффективности публичной власти в российском конституционном праве // Журнал рос. права. 2023. № 8. С. 17–27.

[3] См.: *Бялкина Т. М.* О некоторых аспектах взаимодействия субъектов государственной и муниципальной власти // Конституционализм и государствоведение. 2023. № 3. С. 29–30.

низацию и проведение совместных мероприятий, способствующих повышению квалификации кадров[4].

При этом необходимо отметить, что на практике возможны иные – добровольные, инициативные варианты взаимодействия, которые не предполагают обязательности и подчиненности взаимодействующих сторон, а возникают исходя из их совместной заинтересованности в достижении наиболее эффективных результатов управленческой деятельности.

Именно подобные добровольно-инициативные начала все шире применяются на практике.

Полагаем, что такие варианты взаимодействия органов публичной власти могут служить одним из способов повышения качества муниципального нормотворчества, о необходимости которого неоднократно говорилось в литературе[5].

Как справедливо отмечает В. В. Астанин, проблема совершенствования правотворчества на местном уровне не ограничивается только лишь практической задачей, связанной с обеспечением эффективности регулятивно-правовых возможностей муниципальных образований в решении стоящих перед ними социально и экономически значимых вопросов. Муниципальные нормативные правовые акты являются частью российской правовой системы, основным конституционным требованием к которой является законность любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина (ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации). Следует учитывать, что органами местного самоуправления могут приниматься муниципальные нормативные правовые акты, в том числе при наделении их государственными полномочиями, что дает право считать муниципальные нормативные правовые акты органов местного самоуправления частью системы нормотворческой деятельности публичной власти и служит основанием требований к его системности, законности и качеству[6].

Учитывая масштаб числа муниципальных нормативных правовых актов, включаемых в регистр (в Воронежской области это порядка сорока тысяч актов в год, принимаемых в 476 муниципальных образованиях), их надлежащая подготовка и последующая качественная юридическая экспертиза являются достаточно сложными практическими задачами.

В процессе ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов инициативные варианты взаимодействия выражаются в оказании различных видов правовой помощи – подготовка методических материалов, обобщений практики ведения регистра, обзоры изменений законодательства по вопросам местного самоуправления, организация семинаров-совещаний, повышение квалификации муниципальных служащих и другие виды взаимодействия.

Полномочие по ведению регистра на сегодняшний день сформулировано в ст. 43.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» достаточно широко.

При этом субъектам Российской Федерации дано право организовывать ведение регистра на своей территории.

Наработанная многолетняя практика в этом направлении дает основание утверждать, что работа органов государственной власти субъектов Российской Федерации давно вышла за пределы только лишь непосредственно формирования регистра и юридической экспертизы включенных в него муниципальных нормативных правовых актов.

Распространенной формой взаимодействия между органами государственной власти, ответственными за ведение регистра, и органами местного самоуправления муниципальных образований является модельное нормотворчество.

Как показала практика не только Воронежской области, но и иных субъектов Российской Федерации, данная деятельность весьма положительно сказывается на обеспечении единого правового пространства в регионах, формировании единообразных правовых подходов в наиболее важных сферах общественных отношений.

При этом практика по разработке модельных муниципальных правовых актов организована в регионах по-разному. Например, интересен опыт Красноярского края, где вопросы правово-

[4] См.: *Тимофеев Н. С.* Местное самоуправление в системе единой публичной власти // Вестник Моск. ун-та. Сер.: 11. Право. 2023. № 2. С. 49.

[5] См., например: *Ордина О. Н.* К вопросу о совершенствовании правотворческой деятельности муниципальных образований // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2013. № 3. С. 5–8.

[6] См.: *Астанин В. В.* Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Рос. юстиция. 2016. № 3. С. 14–17.

го обеспечения деятельности органов местного самоуправления, в том числе в виде разработки модельных правовых актов, отнесены к ведению краевого государственного бюджетного учреждения дополнительного профессионального образования «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края».

Данным учреждением осуществляется масштабная работа по подготовке модельных актов по различным направлениям деятельности муниципалитетов: организация местного самоуправления, защита территорий и населения от чрезвычайных ситуаций, пожарная безопасность, дорожная деятельность, противодействие коррупции, предоставление муниципальных услуг и др.[7]

Аналогичная работа организована в Тамбовской области. Однако здесь разработку модельных муниципальных актов осуществляет правовой департамент Правительства Тамбовской области[8].

Положительная практика разработки модельных муниципальных нормативных правовых актов давно сформирована и в Воронежской области.

В 2015 г. подготовлено порядка 60 типовых административных регламентов предоставления муниципальных услуг. Ранее были разработаны модельные акты, касающиеся сфер территориальной организации местного самоуправления, вопросов прохождения муниципальной службы, организации деятельности органов местного самоуправления, благоустройства территорий и др.

В 2023 г. правовое управление Правительства Воронежской области разработало более 40 модельных муниципальных нормативных правовых актов в сферах предоставления муниципальных услуг, бюджетного процесса, проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования.

Подобный вид правовой помощи представляется очень действенным средством для повышения законности муниципальных нормативных правовых актов.

Целесообразность перехода к модельному муниципальному нормотворчеству с возложением соответствующей функции на правовые управления субъектов Российской Федерации и территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации не первый год обсуждается в юридической литературе и, по нашему мнению, имеет под собой достаточное основание[9].

Учитывая то, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации проводят юридическую экспертизу включенных в регистр муниципальных нормативных правовых актов (в случае, если это определено региональным законом), знают потребности муниципалитетов, полагаем, что данная работа будет более полно и эффективно осуществляться именно ими.

Действующее законодательство содержит такое понятие, как «правотворческая деятельность» (правотворческая инициатива).

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов. Взаимодействие органов прокуратуры с органами местного самоуправления при разработке муниципальных правовых актов регламентировано приказом Генпрокуратуры России от 31 августа 2023 г. № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»[10].

Статья 26 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» говорит о правотворческой инициативе граждан.

Кроме того, согласно ст. 46 указанного Федерального закона проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального

[7] URL: https://krasimr.ru/pravovaya-podderzhka/proekty-munitsipalnykh-pravovykh-aktov/

[8] URL: https://www.tambov.gov.ru/law.html

[9] См.: *Астанин В. В., Плигин В. Н.* Научно-практический диалог о праве и его применении // Рос. юстиция. 2017. № 6. С. 2–6.

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

образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

В настоящее время упоминания о модельном нормотворчестве в федеральном и региональном законодательстве не содержится.

Как уже отмечалось, пределы деятельности органа государственной власти субъекта Российской Федерации по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов законодательно также не определены.

Статья 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ лишь устанавливает, что муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В этой связи в регионах формат деятельности уполномоченных на ведение регистра органов государственной власти варьируется от права выборочной юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов (как, например, в Республике Мордовия)[11] до полной юридической экспертизы всех включенных в регистр муниципальных нормативных правовых актов (как в Воронежской области).

Учитывая сложившуюся правоприменительную практику, полагаем, что законодательство Российской Федерации и ее субъектов имеет перспективы дальнейшего развития в данном вопросе.

В частности, считаем целесообразным проработку возможностей корректировки законодательства по вопросу ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов, определение порядка рассмотрения органами местного самоуправления муниципальных образований разработанных органом государственной власти субъекта Российской Федерации проектов модельных муниципальных нормативных правовых актов, их обсуждения, направления предложений и отзывов по ним, их последующей корректировки.

При этом следует дополнительно подчеркнуть, что предлагаемые нововведения не должны каким-либо образом ограничивать самостоятельную правотворческую деятельность органов местного самоуправления и право граждан на участие в ней, а также лишить органы местного самоуправления возможности инициативно регулировать необходимые им сферы отношений. Рассматриваемые нами в статье новшества призваны повысить качество муниципального нормотворчества путем оказания правовой помощи и консультативной поддержки, которая будет в основном касаться отдельных групп муниципальных нормативных правовых актов, по которым особенности правового регулирования в различных муниципалитетах практически отсутствуют.

Библиографический список

Астанин В. В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Рос. юстиция. 2016. № 3. С. 14–17.

Астанин В. В., Плигин В. Н. Научно-практический диалог о праве и его применении // Рос. юстиция. 2017. № 6. С. 2–6.

Бялкина Т. М. О некоторых аспектах взаимодействия субъектов государственной и муниципальной власти // Конституционализм и государствоведение. Научно-практический журнал. 2023. № 3. С. 29–35.

Ордина О. Н. К вопросу о совершенствовании правотворческой деятельности муниципальных образований // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2013. № 3. С. 5–8.

Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе единой публичной власти // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 : Право. 2023. № 2. С. 49.

Ульянов А. Ю. Основные научные подходы к пониманию эффективности публичной власти в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2023. № 8. С. 17–27.

References

Astanin V. V. Dialectics of the current state of municipal lawmaking // The Russian justice system. 2016. No. 3. P. 14–17.

[11] О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Мордовия : закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 102-З (в ред. от 27.01.2023). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Astanin V. V., Pligin V. N. Scientific and practical dialogue on law and its application // The Russian justice system. 2017. No. 6. P. 2–6.

Byalkina T. M. On some aspects of the interaction of subjects of state and municipal power // Constitutionalism and State studies. Scientific and practical journal. 2023. No. 3. P. 29–35.

Ordina O. N. On the issue of improving the law-making activities of municipalities // Municipal service: legal issues. 2013. No. 3. P. 5–8.

Timofeev N. S. Local self-government in the system of unified public authority // Bulletin of the Moscow University. Episode 11. Right. 2023. No. 2. P. 49.

Ulyanov A. Yu. Basic scientific approaches to understanding the effectiveness of public power in Russian constitutional law // Journal of Russian Law. 2023. No. 8. P. 17–27.

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: 15.01.2024

Для цитирования:

Глухова М. В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации: вопросы взаимодействия в процессе модельного нормотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 36–41. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/36-41.

The Government of the Voronezh Region

Glukhova M. V., Candidate of Legal Sciences, Head of the Department of the Register of Municipal Legal Acts of the Legal Department

E-mail: mglukhova@govvrn.ru

Received: 15.01.2024

For citation:

Glukhova M. V. Local self-government bodies in the unified system of public authority of the Russian Federation: issues of interaction in the process of model rulemaking // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 36–41. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/36-41.

УДК 349.3
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/42-52

ДВИЖЕНИЕ К ПРАВОЗАЩИТНОЙ МОДЕЛИ ИНВАЛИДНОСТИ: ОБЩИЙ ВЗГЛЯД НА ОПЫТ И ПОТЕНЦИАЛ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. В. Трутаева
Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского

MOVEMENT TOWARDS A HUMAN RIGHTS MODEL OF DISABILITY: A GENERAL VIEW OF THE EXPERIENCE AND POTENTIAL OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. V. Trutaeva
Omsk State University named after F. M. Dostoevsky

Аннотация: статья посвящена общим вопросам реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере социальной защиты инвалидов. Рассмотрены основные результаты анализа нормативных правовых актов регионального уровня и практики их применения. Наиболее существенные проблемы социальной защиты инвалидов в контексте правового регулирования в субъектах РФ классифицированы по содержанию на проблемы нормотворчества и проблемы реализации. К первой группе отнесены ошибки при формировании модели разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, влекущие бессистемность правового регулирования, терминологическая неупорядоченность и нехватка документов. Вторая проблема выражена в бюджетном и налоговом дисбалансе, порождающем неравномерные социально-экономические условия субъектов РФ и бюджетные возможности. При этом в статье отмечается потенциал субъектов РФ в контексте формирования правозащитной модели инвалидности, реализованный сегодня лишь отчасти и заключающийся в возможности наиболее точно определить территориальные особенности условий жизнедеятельности инвалидов и отразить специфику в нормативных правовых актах.
Ключевые слова: социальная защита инвалидов, субъекты РФ, правозащитная модель инвалидности.

Abstract: the article is devoted to the general issues of the implementation of the powers of the state authorities of the subjects of the Russian Federation in the field of social protection of the disabled. The author considers the main results of the analysis of regulatory legal acts of the regional level and the practice of their application. The most significant problems of social protection of disabled people in the context of legal regulation in the subjects of the Russian Federation are classified by content into problems of rulemaking and problems of implementation. The first group includes errors in the formation of the model of separation of powers between the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation, entailing unsystematic legal regulation, terminological disorder and lack of documents. The second problem is expressed in the budget and tax imbalance, provoking uneven socio-economic conditions of the subjects of the Russian Federation and budgetary opportunities. At the same time, the article notes the potential of the subjects of the Russian Federation in the context of the formation of a human rights model of disability, which is only partially realized today and consists in the ability to most accurately identify the territorial features of the living conditions of disabled people and reflect the specifics in regulatory legal acts.
Key words: social protection of disabled people, subjects of the Russian Federation, human rights model of disability.

© Трутаева А. В., 2024

Социальная защита инвалидов в Российской Федерации входит в сферу совместного ведения федерального центра и субъектов РФ. Такой подход является устойчивым: положения ст. 72 Конституции РФ последовательно получили развитие в федеральных законах, регламентирующих организацию публичной власти. Социальная поддержка и социальное обслуживание инвалидов относились статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1990 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ[1]. С 1 января 2023 г. в полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения вошли социальная поддержка, социальное обслуживание инвалидов; участие в обеспечении социальной защиты инвалидов, обеспечении их образования, доступа к информации, организации социально-бытового обслуживания инвалидов; участие в обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур[2].

При рассмотрении отечественного федерализма сложилось функциональное видение разграничения предметов ведения и полномочий[3]. Это значит, что компетенция каждого из уровней публичной власти в федеративном государстве формируется вовсе не произвольно – она должна учитывать свойственные Российской Федерации и ее субъектам функции, цели, соответствовать природе публичной власти, а также воплощать принцип субсидиарности, предполагающий комплементарность и сотрудничество федерального центра и регионов. Применительно к социальной защите инвалидов отмеченное значит совместную ответственность федерального центра и регионов и наличие у каждого из уровней государственного управления собственной цели. В соответствии с положениями Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 181-ФЗ) органами государственной власти федерального уровня принимаются и реализуются универсальные решения, обеспечивающие благополучие всех инвалидов на территории страны[4]. Статьей 4 данного федерального закона, регламентирующей компетенцию федеральных органов государственной власти, закреплены такие полномочия, как определение государственной политики в отношении инвалидов; принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ о социальной защите инвалидов (в том числе регулирующих порядок и условия предоставления инвалидам единого федерального минимума мер социальной защиты); установление общих принципов организации и осуществления медико-социальной экспертизы и реабилитации, абилитации инвалидов; определение критериев, установление условий для признания лица инвалидом, и др. В свою очередь ст. 5 закона, посвященная компетенции органов государственной власти субъектов РФ, озаглавлена как «Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в обеспечении социальной защиты и социальной поддержки инвалидов». С одной стороны, буквальное толкование наименования статьи как будто бы уже с самого начала определяет место субъекта РФ в национальной системе социальной защиты инвалидов. Вместе с тем, полномочия органов государственной власти субъектов РФ представлены такими позициями, как разработка, утверждение и реализация региональных программ в области социальной защиты инвалидов; предоставление дополнительных мер социальной поддержки инвалидам за счет средств бюджетов субъектов РФ; содействие трудовой занятости инвалидов (в том числе стимулирование создания специальных рабочих мест для их трудо-

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

[2] Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

[3] См., например: *Абдулатипов Р. Г.* Федералогия. СПб., 2004. С. 161 ; *Ирхин И. В.* Принцип субсидиарности : в поисках баланса между централизацией и децентрализацией (государственно-правовой аспект) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 160–171 ; *Добрынин Н. М.* Российский федерализм и федерация : конъюнкция смыслов и реалий // Рос. юрид. журнал. 2020. № 2. С. 71–79. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Черепанов В А*. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 9.

[4] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4563.

устройства, а также определение порядка проведения специальных мероприятий для предоставления инвалидам гарантий трудовой занятости). Отмеченное говорит, что роль субъектов РФ вовсе не незначительна – она предполагает активные меры и наличие целей управления и правового регулирования в масштабах как региона, так и страны в целом.

Анализ действующих нормативных правовых актов говорит о существовании практики закрепления за органами государственной власти субъектов РФ функций по «настройке» единой федеральной модели социальной защиты на территориальные реалии и потребности. Так, например, Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в состав полномочий органов государственной власти субъектов РФ включены координация деятельности поставщиков социальных услуг, общественных организаций и иных организаций, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания; утверждение норм питания в организациях социального обслуживания; формирование и ведение реестра поставщиков социальных услуг и регистра получателей социальных услуг; утверждение перечня социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг, с учетом примерного перечня социальных услуг по видам социальных услуг; установление предельной величины среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно; утверждение размера платы за предоставление социальных услуг и порядка ее взимания; утверждение порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг; и др.[5] При этом на федеральном уровне в числе прочего определены примерные, рекомендуемые аналогичные характеристики системы социального обслуживания, распространяющие свое действие на территории всей Российской Федерации. На уровне субъектов РФ происходит доработка сообразно социально-экономическим условиям территории, потребностям граждан в каких-либо видах и особенностях социальных услуг и пр. Модель разграничения полномочий в области социального обслуживания в целом вызывает одобрение. Схожие элементы присущи модели распределения полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ и в некоторых иных социально значимых сферах[6]. Существуют и примеры иного подхода к разграничению полномочий: в таких случаях за субъектами РФ по недекларируемым причинам закрепляются универсальные для территории всей страны направления государственной политики, что негативно отражается как на качестве правового регулирования, так и на последствиях его действия[7].

Помещая в центр активной общественной жизни и правовой действительности гражданина с инвалидностью, правозащитная модель инвалидности, как это справедливо подчеркивается исследователями, ставит перед государством задачу обеспечения эффективности и простоты реализации прав[8]. В обозначенном контексте роль органов государственной власти субъектов РФ чрезвычайно велика: именно на региональном уровне в сфере социальной защиты должна происходить адаптация универсальных механизмов к условиям жизни.

Далеко не всегда инвалиды в субъектах РФ действительно обладают возможностью полноценно участвовать в жизни общества и вести собственную независимую и насыщенную жизнь: реальный характер гарантий по-прежнему остается лишь желаемым ориентиром. У этого явления существуют комплексные причины.

Результаты контент-анализа нормативных правовых актов регионального уровня свидетельствуют о том, что в соответствии с правилами ст. 5 Федерального закона № 181-ФЗ в субъектах РФ предусмотрены дополнительные меры социальной поддержки. Так, например, в различных вариантах в большей части субъектов РФ инвалидам гарантируются:

[5] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007.

[6] См., например: Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724 ; Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации : федер. закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 49. Ст. 6422.

[7] См., например: О занятости населения в Российской Федерации : закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17. Ст. 1915 ; О государственной социальной помощи : федер. закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699.

[8] См.: Международно-правовые аспекты перехода Российской Федерации к правозащитной модели инвалидности / Г. Н. Пономаренко, О. Н. Владимирова, В. П. Шестаков [и др.] // Физическая и реабилитационная медицина. 2020. Т. 2, № 3. С. 12.

– различные услуги реабилитации, обеспечение техническими средствами реабилитации (далее – ТСР) по региональному перечню, протезно-ортопедическими изделиями, а также компенсации приобретения и ремонта ТСР при наличии соответствующей рекомендации в индивидуальной программе реабилитации или абилитации инвалида;

– бесплатный (полностью или частично) проезд на городском транспорте (часто – услуги социального такси, специализированного транспорта);

– меры по обеспечению приобретения, эксплуатации, ремонта транспортного средства (как правило, автомобиль марки «Ока»; например, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) в случае соответствия того индивидуальной программе реабилитации или абилитации инвалида;

– социальные пособия, денежные выплаты взрослым инвалидам, детям-инвалидам, семьям с детьми-инвалидами (г. Санкт-Петербург, Сахалинская область, Республика Якутия и др.);

– предоставление жилого помещения, адаптированного потребностям инвалида (в отдельных субъектах РФ встречается предоставления земельного участка для размещения гаража для транспортного средства (Республика Бурятия), компенсация расходов на приобретение или строительство жилья (Республика Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и др.);

– компенсация расходов на оплату коммунальных услуг, взносов на капитальный ремонт жилого фонда.

Анализ так называемых региональных перечней ТСР, предусматривающих право инвалидов получить соответствующие средства за счет бюджетов субъектов РФ, обнаруживает различия, не обусловленные спецификой условий жизни инвалидов в том или ином субъекте РФ. При этом региональные перечни, как правило, различаются количеством позиций и зависят от экономических возможностей субъектов РФ. Так, например, в Архангельской области перечень содержит 16 позиций (гарантированных всем категориям инвалидов)[9], в Республике Башкортостан – 10 (и претендовать на них могут либо дети-инвалиды, либо инвалиды I группы)[10]. Внушительный перечень ТСР действует в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре: 77 позиций товаров и дополняющий его отдельный перечень услуг[11], существенным может быть признан и региональный перечень ТСР Республики Карелия: 48 позиций товаров и услуг[12]. В Тюменской области полномочия субъекта РФ по обеспечению инвалидов ТСР сконструированы отлично от практики иных регионов: в области число случаев обеспечения граждан ТСР ограничивается предоставлением телескопических пандусов, смартфонов, а также комплектующих и элементов питания в системе кохлеарной имплантации[13].

Нормативными правовыми актами абсолютного большинства субъектов РФ регламентируется:

– предоставление инвалидам социального обслуживания (в том числе на особых условиях);

– обеспечение доступа к объектам транспортной, социальной инфраструктуры (включая жилые помещения),

– обеспечение доступности информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», информационных материалов, учебных пособий;

[9] Об утверждении государственной программы Архангельской области «Социальная поддержка граждан в Архангельской области» : постановление Правительства Архангельской области от 12 октября 2012 г. № 464-пп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[10] Об обеспечении отдельных категорий инвалидов, проживающих в Республике Башкортостан, техническими средствами реабилитации (изделиями) за счет средств бюджета Республики Башкортостан : постановление Правительства Республики Башкортостан от 20 мая 2019 г. № 293. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[11] О сертификатах на приобретение технических средств реабилитации и оплату услуг по их ремонту для предоставления отдельным категориям инвалидов : постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 7 апреля 2017 г. № 123-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[12] Об утверждении перечня технических средств реабилитации и услуг, не входящих в федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденный Правительством Российской Федерации : распоряжение Правительства Республики Карелия от 19 июля 2016 г. № 545Р-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[13] О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов в Тюменской области : постановление Правительства Тюменской области от 27 июня 2007 г. № 136-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– обеспечение путевками на оздоровительный отдых в государственных учреждениях.

Сравнительно редко в субъектах РФ инвалидам предоставляется возможность компенсации расходов, понесенных на адаптацию собственного жилого помещения в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида (Омская, Свердловская области, Приморский край и др.). Подобной невысокой степенью распространенности пользуются и такие меры социальной защиты инвалидов, как компенсация расходов на культурные зрелища, выставки, концерты (Республика Якутия); выплаты на обеспечение питания в образовательных учреждениях (на основании статуса ребенка-инвалида), приобретение специального питания для детей-инвалидов (г. Санкт-Петербург, Омская, Сахалинская области и др.), установление стационарного (проводного) телефона (Тюменская область, Республика Якутия и др.), на обеспечение обучения/воспитания/присмотра на дому для ребенка-инвалида (Тюменская область, Республика Бурятия, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра). В отдельных субъектах РФ возможно также бесплатное обучение навыкам управления транспортным средством (Свердловская область).

В качестве ценностей, ориентиров, принципов, признаваемых в сфере социальной защиты инвалидов органами государственной власти субъектов РФ, избраны самые разные блага и параметры жизни инвалида. Так, например, нормативные правовые акты г. Москвы ориентированы на сохранение ранее достигнутого уровня социальной защиты и постоянное его повышение; предоставление возможности адаптироваться к новым условиям в связи с изменениями закона; создание условий для восстановления способностей инвалидов к бытовой, общественной, профессиональной деятельности; возможно более полное удовлетворение потребностей в реабилитации и абилитации; улучшение качества и уровня жизни[14]. Республиканский закон Бурятии содержит общие принципы социальной поддержки инвалидов, образующих собственную систему (принципы соблюдения прав человека и гражданина в области социальной защиты инвалидов и обеспечения связанных с этими правами государственными гарантиями; доступности предоставляемых мер социальной поддержки и помощи; социальной защищенности инвалидов независимо от места их жительства на территории Республики Бурятия)[15]. Нормативными правовыми актами различных субъектов РФ предусмотрены обеспечение беспрепятственного доступа к объектам инфраструктуры, повышение конкурентоспособности инвалидов на рынке труда региона, создание условий для полноценного участия в общественной жизни, содействие трудовой занятости, обеспечение гарантий занятости, интеграция инвалида во все сферы жизни общества, получение качественного образования всех уровней, социальная адаптация, социализация, полноценное развитие личности ребенка-инвалида, получение квалифицированной медицинской помощи, охрана здоровья и др. Приведенные условные целевые показатели в субъектах РФ именуются по-своему: в одном регионе то или иное благо рассматривается как принцип социальной защиты или социальной поддержки инвалидов, в другом оно вполне может именоваться целью или даже задачей государственной политики.

Различается и техника, а также выбор средств регулирования: в некоторых субъектах РФ (примером чего может служить уже упомянутый закон Республики Бурятия от 10 ноября 2010 г. № 1734-IV) действует комплексный нормативный правовой акт, охватывающий вопросы медицинской помощи, социального обслуживания, образования, занятости, беспрепятственного доступа и доступности среды только для инвалидов; в иных регионах вопросы занятости инвалидов или медицинской помощи этой категории граждан интегрированы в общие отраслевые нормативные правовые акты[16]. Встречаются

[14] О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности в городе Москве : закон г. Москвы от 26 октября 2005 г. № 55. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[15] О социальной поддержке инвалидов в Республике Бурятия : закон Республики Бурятия от 10 ноября 2010 г. № 1734-IV. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[16] См., например: О занятости населения в городе Москве : закон г. Москвы от 1 октября 2008 г. № 46. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О регулировании отдельных вопросов в сфере социального обслуживания граждан в Республике Татарстан : закон Республики Татарстан от 18 декабря 2014 г. № 126-ЗРТ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре : закон Ханты-Мансийского автономного округа –

и редкие случаи фокусирования одного нормативного правового акта на точечном вопросе благополучия инвалидов[17].

Главным выводом контент-анализа является чрезвычайно высокая степень зависимости объема предоставлений от возможностей регионального бюджета. В свою очередь налоговый и бюджетный дисбаланс на протяжении длительного периода времени рассматривается представителями науки как одна из системных проблем российской государственности[18]. Неравномерность распределения экономических ресурсов субъектов РФ обусловливает неравенство прав инвалидов, проживающих на различных территориях внутри одного государства, в отсутствие к тому объективных оснований, таких как особенности состояния здоровья, структура потребностей. Кроме того, очевидным недостатком существующей в субъектах РФ системы социальных выплат следует признать и отсутствие механизмов корректировки соответствующих сумм, что могло бы служить эффективности социального обеспечения. Как правило, выплаты имеют утвержденный размер и предоставляются всем имеющим право лицам на территории региона. В то же время в составе Российской Федерации имеются большие по площади субъекты, внутри которых выделяются зоны с различными социально-экономическими условиями, оказывающими влияние на жизненную ситуацию инвалида[19]. Однако на сегодняшний день это не получило отражения в правовом регулировании социального обеспечения инвалидов в субъектах РФ.

Ограниченность финансовых и материально-технических ресурсов регионов выражается не только в нехватке средств бюджета для финансирования выплат или освобождения от расходов, но подчас иллюстрируется и недостаточностью жилого фонда, фонда недвижимого имущества для обеспечения потребностей социального обслуживания. Так, например, в связи с отработкой субъектами РФ технологии сопровождаемого проживания инвалидов зачастую констатируется острый дефицит помещений под оборудование квартир для целей проекта[20].

Не внушают оптимизма правовое регулирование и результаты реализации в субъектах РФ мер по содействию занятости инвалидов, обеспечению их конкурентоспособности на рынке труда. Исследователями на протяжении десятилетий фиксируются проблемы трудоустройства инвалидов, отсутствия для них условий получения профессиональной подготовки, устранения квалификационных дефицитов, соблюдения норм квотирования рабочих мест. При этом процент занятых инвалидов в разных субъектах РФ различается, тогда как набор правовых и административных мер, которые предпринимаются органами государственной власти, может совпадать[21]. Очевидно, решение комплексных проблем занятости и труда инвалидов, тесно связанных с иными социально-экономическими проблемами, не может ограничиваться участием субъектов РФ и требует более активной роли федерального центра.

Югры от 7 ноября 2006 г. № 115-оз. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[17] О предоставлении дополнительных мер социальной поддержки отдельным категориям инвалидов (детей-инвалидов) по приспособлению жилых помещений с учетом их потребностей и созданию условий индивидуальной мобильности : закон Приморского края от 2 июня 2022 г. № 120-КЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[18] См.: *Печенская М. А., Ускова Т. В.* Межбюджетное распределение налогов в России : концентрация полномочий или децентрализация управления // Экономика региона. 2016. Т. 12, № 3. С. 875–886.

[19] Об этом свидетельствует, например, существующая в Красноярском крае практика установления прожиточного минимума для различных районов субъекта РФ. (Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения Красноярского края на 2023 год : постановление Правительства Красноярского края от 20 декабря 2022 г. № 1124-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

[20] См.: *Кожушко Л. А., Кантышева И. Г.* Динамика развития сопровождаемого проживания инвалидов в России // Физическая и реабилитационная медицина. 2022. Т. 4, № 3. С. 61.

[21] См., например: Отчет о проведении в 2022 году экспертного опроса по вопросам занятости инвалидов и их профессиональных квалификаций // «Опубликовано исследование о занятости инвалидов». URL: https://nark.ru/analytics/monitoring-rynka-truda/opublikovano-issledovanie-o-zanyatosti-invalidov/ ; Актуальные вопросы трудоустройства инвалидов после получения ими образования. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 5 (795), февраль 2022 : материалы заседания Совета по делам инвалидов при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/134164/ ; *Кураева Л. Н., Миразбалаева Ф. И.* Российская практика реализации прав инвалидов на труд и занятость // Экономика труда. 2023. Т. 10, № 6. С. 843–858.

Перечисленные и иные детали складываются в общую достаточно противоречивую картину, в котором органы государственной власти субъектов РФ, руководствуясь лучшими побуждениями, не обеспечивают соблюдение прав граждан. Данная проблема носит длительный, затяжной характер. Известны неофициальные рейтинги субъектов РФ, иллюстрирующие комплексную (неравномерную в масштабе РФ) картину условий жизни инвалидов[22].

Помимо описанной проблемы, которую условно возможно назвать проблемой реализации, в субъектах РФ продолжает сохраняться проблема нормотворчества. В качестве глобальной причины указанного приходится признать непоследовательный, не получивший концептуальной основы подход к модели разграничения полномочий органов государственной власти двух уровней. В одном случае органы государственной власти региона призваны лишь адаптировать универсальное регулирование социального обслуживания к потребностям населения субъекта РФ, в другом на них возлагается обязанность, например, разработать и реализовать самостоятельную, уникальную систему содействия занятости населения.

Прежде всего нормативными правовыми актами субъектов РФ, как и документами федерального уровня, по-прежнему не закрепляются гарантии реабилитации или абилитации, образования, занятости инвалидов, оказания им паллиативной медицинской помощи и т. д., что ставит под сомнение эффект от реализации прав инвалидами, еще более удаляя правовое регулирование от требований правозащитной модели инвалидности. Самостоятельной проблемой регулирования социальной защиты инвалидов справедливо считается и нехватка нормативных правовых актов, регламентирующих механизмы реализации тех или иных прав[23]. Исследователи неоднократно обращали внимание также на концептуальное и терминологическое несовершенство действующего правового регулирования федерального уровня, что не позволяет развиваться логичному, непротиворечивому нормативному правовому массиву в субъектах РФ. Эти несовершенства обусловливают разночтения при определении круга получателей тех или иных мер социальной защиты или лишают ту или иную категорию инвалидов возможности получить необходимое социальное благо[24].

Нормативные правовые акты субъектов РФ, посвященные рассматриваемой тематике, при обозначении граждан с инвалидностью оперируют не только категорией «инвалид» (абсолютное большинство субъектов РФ), но используют и такие термины, как «инвалид молодого возраста», «работающий инвалид», «неработающий инвалид», «одинокий инвалид с детства», «одиноко проживающий инвалид», «постоянно проживающий в улусе инвалид», «страдающий хронической формой заболевания/параличом конечностей/не имеющий конечности/имеющий нарушения функции опорно-двигательного аппарата инвалид», «маломобильная группа населения», «нуждающийся в особой защите гражданин», «признанное инвалидом лицо» и др. Вооружившись телеологическим методом толкования, возможно предположить, что поименованные категории применяются в том или ином нормативном правовом акте с учетом цели регулирования. Так, например, работающий или неработающий инвалид, вероятно, будет выступать субъектом отношений содействия занятости, а страдающий заболеванием или нарушением той или иной функции организма инвалид вероятнее всего получает право на профильную компенсацию в натуральной или денежной форме. Исходя из требований формальной логики, специально именуемый признак состояния инвалида должен быть значим для цели регулирования.

---

[22] См., например: Инвалидность в регионах России (2020). Проект «Если быть точным» обновил рейтинг российских регионов по инвалидности населения // «Если быть точным». 2021. 30 ноября. URL: https://tochno.st/materials/invalidnost-v-regionakh-rossii-2020 (дата обращения 22.08.2023) ; *Кожушко Л. А., Владимирова О. Н.* Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития сопровождаемого проживания инвалидов // Журнал исследований социальной политики. 2021. Т. 19, № 4. С. 705.

[23] См.: *Кожушко Л. А., Владимирова О. Н., Кантышева И. Г.* Совершенствование нормативной правовой базы как инструмент развития сопровождаемого проживания // Социальное и пенсионное право. 2022. № 2. С. 35–39. Доступ из справ.-правовой сиситемы «КонсультантПлюс».

[24] См.: Ранняя помощь детям и их семьям : нормативное правовое регулирование / С. В. Павлова, О. В. Родригес-Наварро, А. В. Сокуров [и др.] // Вестник мед. ин-та «Реавиз»: реабилитация, врач и здоровье. 2023. № 3. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/rannyaya-pomosch-detyam-i-ih-semyam-normativnoe-pravovoe-regulirovanie (дата обращения: 22.08.2023).

Вместе с тем не всегда цель использования той или иной категории поясняется в нормативном правовом акте или является очевидной, тогда как число обозначений целевой категории граждан увеличивается. При этом на сегодняшний день действующие в субъектах РФ нормативные правовые акты, подобно актам федерального уровня, не исключают категорию «инвалид» и не заменяют ее альтернативами, как то рекомендовано субъектам нормотворчества Комитетом ООН по правам инвалидов в Заключительных замечаниях по первоначальному докладу России о ходе выполнения Конвенции ООН о правах инвалидов[25]. Учитывая сложившуюся практику употребления слова «инвалид» и традиционно вкладываемый в него смысл в нормотворчестве, необходимо поддержать мнение Р. Н. Жаворонкова о практической нереализуемости рекомендации Комитета по замене термина альтернативным[26]. Это относится как к федеральному уровню регулирования, так к уровню субъектов РФ. Ситуация с терминологией хаотична и за рамками случаев обозначения целевой категории инвалидов. Если взглянуть на иные категории, обозначающие в нормативных правовых актах субъектов РФ лиц с ограниченными возможностями здоровья, можно обнаружить такие формулировки, как «льготные категории граждан» (Приморский край), «лица с ограничениями жизнедеятельности, способные выполнять отдельные виды работ» (г. Москва), «дети с ограниченными физическими и (или) психическими возможностями» (Омская область), «лица, осваивающие основные общеобразовательные программы и нуждающиеся в длительном лечении» (Омская область), «лица с ментальными нарушениями» (Нижегородская область и др.), «граждане, не имеющие группу инвалидности, но по медицинским показаниям нуждающиеся в протезно-ортопедической помощи» (Амурская область) и др.

Необходимо подчеркнуть, что множество самых разнообразных категорий и деталей, обозначающих статус лица и используемых в правовом регулировании субъектов РФ, вовсе не является надуманным. Все эти состояния человека в действительности существуют, влияют на жизненную ситуацию человека и способны служить основанием для тех или иных правовых последствий. Делая на них акцент при конструировании норм, органы государственной власти субъекта РФ стремятся отреагировать на соответствующие потребности граждан. Вместе с тем в условиях неравенства экономических возможностей и отсутствия рационального (органичного для обоих уровней государственной власти в России) разграничения полномочий в сфере социальной защиты инвалидов эти попытки зачастую влекут главным образом неравенство прав инвалидов, дискриминацию и путаницу в правовом регулировании.

Однако возможность органов государственной власти субъектов РФ определить особенности, потребности и специфику состояний граждан, проживающих на территории региона, безусловно может и должна служить целям социальной защиты инвалидов. Это преимущество находится в основе государственных решений по отработке в субъектах РФ в рамках пилотных проектов технологий социального обслуживания, подходов к реабилитации инвалидов. Так, в субъектах РФ все более активно развивается система ранней помощи. Одной из задач соответствующего пилотного проекта, начавшего работу в соответствии с постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Доступная среда” на 2011–2020 годы» и приказом Минтруда России от 18 августа 2016 г. № 436н «Об утверждении технического задания пилотного проекта по отработке подходов к формированию системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов», выступила отработка единого подхода к формированию и осуществлению программы ранней помощи. В течение периода реализации пилотного проекта в субъектах РФ активно велась работа по выстраиванию межведомственного взаимодействия, тестированию и внедрению моделей ранней помощи, выявлению и устранению препятствующих ранней помощи факторов, анализу результатов и динамики ранней помощи в масштабах как нескольких лет, так и всей жизни детей в возрасте до трех лет с риском разви-

[25] См.: Заключительные замечания по первоначальному докладу Российской Федерации о ходе выполнения Конвенции ООН о правах инвалидов. URL: https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/handicapped/272 (дата обращения: 22.08.2023).

[26] См.: *Жаворонков Р. Н.* Системные проблемы правового регулирования социальной защиты инвалидов и пандемия COVID-19 // Социальное и пенсионное право. 2021. № 2. С. 9–13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тия ограничений жизнедеятельности и/или инвалидности. Поиск единого подхода к организации и оказанию ранней помощи на территории всей Российской Федерации, оптимального правового регулирования таковой не может игнорировать разнообразие и особенности, выявить которые способны только органы государственной власти субъектов РФ. На сегодняшний день реализация ранней помощи в субъектах РФ позволила выстроить и описать региональные модели ранней помощи (базирующиеся в ведомствах здравоохранения, социальной защиты или образования в зависимости от конкретного субъекта РФ и сложившихся условий), определить существующие проблемы и приступить к непосредственному формированию опыта оказания ранней помощи[27]. На уровне Российской Федерации систематически обобщаются и публикуются лучшие практики субъектов РФ по оказанию услуг ранней помощи детям и их семьям, учитывающие территориальные особенности и потребности жителей регионов, что способствует обмену опытом и поиску оптимальных механизмов ранней помощи[28].

Положительные результаты дает также работа в субъектах РФ над развитием технологии сопровождаемого проживания инвалидов, начавшаяся в Пермском крае и Свердловской области в 2017 г., существенно расширившая границы к 2023 г. и позволившая на сегодняшний день получить детальное представление о сопровождаемом проживании и внедрять его на практике в интересах граждан с инвалидностью в социально-экономических условиях территорий[29].

Приведенные примеры говорят о наличии в субъектах РФ потенциала в контексте движения к правозащитной модели инвалидности. Органы государственной власти субъектов РФ ближе к населению, а потому могут более чутко распознать его потребности и отреагировать на них. Это большое преимущество в контексте движения к правозащитной модели инвалидности, поскольку работает на доступность благ и эффективность реализации прав инвалидов. Вместе с тем, представляется недостижимым полноценное задействование этого потенциала в отсутствие реформирования подхода к модели разграничения полномочий между уровнями государственной власти в Российской Федерации, а также архитектуры межбюджетных отношений и налоговой системы.

Библиографический список

Абдулатипов Р. Г. Федералогия. СПб. : Питер, 2004. 320 с.

Добрынин Н. М. Российский федерализм и федерация : конъюнкция смыслов и реалий // Рос. юрид. журнал. 2020. № 2. С. 71–79. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Жаворонков Р. Н. Системные проблемы правового регулирования социальной защиты инвалидов и пандемия COVID-19 // Социальное и пенсионное право. 2021. № 2. С. 9–13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ирхин И. В. Принцип субсидиарности : в поисках баланса между централизацией и децентрализацией (государственно-правовой аспект) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 160–171. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кожушко Л. А., Владимирова О. Н., Кантышева И. Г. Совершенствование нормативной правовой базы как инструмент развития сопровождаемого проживания // Социальное и пенсионное право. 2022. № 2. С. 35–39. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кожушко Л. А., Владимирова О. Н. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития

[27] См., например: Развитие ранней помощи детям и их семьям в Российской Федерации / В. В. Лорер, С. В. Павлова, А. В. Сокуров [и др.] // Вестник мед. ин-та «Реавиз»: реабилитация, врач и здоровье. 2022. № 4 (58). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-ranney-pomoschi-detyam-i-ih-semyam-v-rossiyskoy-federatsii (дата обращения: 22.08.2023) ; Ранняя помощь детям и их семьям : современные тенденции развития / В. В. Лорер, С. В. Павлова, А. В. Сокуров [и др.] // Материалы науч.-практ. конф. «Ранняя помощь и сопровождение» (Санкт-Петербург, 14 сентября 2022 г. / Минтруд России ; глав. ред. Г. Н. Пономаренко ; ред. коллегия : А. В. Шошмин, К. Н. Рожко, Я. К. Бесстрашнова. СПб, 2022. С. 7–14 ; *Разенкова Ю. А.* Доминирующие тенденции в развитии системы ранней помощи в образовании // Современные векторы развития специального и инклюзивного образования : сб. науч. статей междунар. науч.-практ. конф. / под науч. ред. Т. Г. Киселевой, С. С. Елифантьевой. Ярославль, 2023. С. 30–37.

[28] Информационные материалы о лучших практиках субъектов Российской Федерации по оказанию услуг ранней помощи детям и их семьям, в том числе силами негосударственных поставщиков // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Москва, 2022. URL: https://www.yarregion.ru/depts/dtspn/DocLib/instruc/dossreda/luch-praktiki-ranee-pomosh2022.pdf (дата обращения: 22.08.2023).

[29] Сопровождаемое проживание – инновационный опыт Санкт-Петербурга и его использование : методические рекомендации / Л. А. Кожушко, О. Н. Владимирова, Н. П. Лемке [и др.]. СПб., 2020. С. 7.

сопровождаемого проживания инвалидов // Журнал исследований социальной политики. 2021. Т. 19, № 4. С. 701–714.

Кожушко Л. А., Кантышева И. Г. Динамика развития сопровождаемого проживания инвалидов в России // Физическая и реабилитационная медицина. 2022. Т. 4, № 3. С. 58–64.

Кураева Л. Н., Миразбалаева Ф. И. Российская практика реализации прав инвалидов на труд и занятость // Экономика труда. 2023. Т. 10, № 6. С. 843–858.

Кучмаева О. В. Занятость инвалидов в регионах России : состояние, дифференциация, факторы // Статистика и экономика. 2020. № 5. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/zanyatost-invalidov-v-regionah-rossii-sostoyanie-differentsiatsiya-faktory

Международно-правовые аспекты перехода Российской Федерации к правозащитной модели инвалидности / Г. Н. Пономаренко, О. Н. Владимирова, В. П. Шестаков [и др.] // Физическая и реабилитационная медицина. 2020. Т. 2, № 3. С. 7–16.

Развитие ранней помощи детям и их семьям в Российской Федерации / В. В. Лорер, С. В. Павлова, А. В. Сокуров [и др.] // Вестник мед. ин-та «Реавиз»: реабилитация, врач и здоровье. 2022. № 4 (58). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-ranney-pomoschi-detyam-i-ih-semyam-v-rossiyskoy-federatsii

Разенкова Ю. А. Доминирующие тенденции в развитии системы ранней помощи в образовании // Современные векторы развития специального и инклюзивного образования : сб. науч. статей междунар. науч.-практ. конф. / под науч. ред. Т. Г. Киселевой, С. С. Елифантьевой. Ярославль, 2023. С. 30–37.

Ранняя помощь детям и их семьям : современные тенденции развития / В. В. Лорер, С. В. Павлова, А. В. Сокуров [и др.] // Материалы науч.-практ. конф. «Ранняя помощь и сопровождение» (Санкт-Петербург, 14 сентября 2022 г. / Минтруд России ; глав. ред. Г. Н. Пономаренко ; ред. коллегия : А. В. Шошмин, К. Н. Рожко, Я. К. Бесстрашнова. СПб. : ЦИАЦАН, 2022. С. 7–14.

Ранняя помощь детям и их семьям : нормативное правовое регулирование / С. В. Павлова, О. В. Родригес-Наварро, А. В. Сокуров [и др.] // Вестник мед. ин-та «Реавиз»: реабилитация, врач и здоровье. 2023. № 3. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/rannyaya-pomosch-detyam-i-ih-semyam-normativnoe-pravovoe-regulirovanie

Печенская М. А., Ускова Т. В. Межбюджетное распределение налогов в России : концентрация полномочий или децентрализация управления // Экономика региона. 2016. Т. 12, № 3. С. 875–886.

Сопровождаемое проживание – инновационный опыт Санкт-Петербурга и его использование : методические рекомендации / Л. А. Кожушко, О. Н. Владимирова, Н. П. Лемке [и др.]. СПб., 2020. 84 с.

Черепанов В. А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2004. 48 с.

References

Abdulatipov R. G. Federology. SPb. : Piter, 2004. 320 p.

Dobrynin N. M. Russian Federalism and Federation : the Conjunction of meanings and realities // Russian Law Journal. 2020. No. 2. P. 71–79. SPS «Consultant Plus».

Zhavoronkov R. N. Systemic problems of legal regulation of social protection of disabled people and the COVID-19 pandemic // Social and pension law. 2021. No. 2. P. 9–13. SPS «Consultant Plus».

Irkhin I. V. The principle of subsidiarity : in search of a balance between centralization and decentralization (state-legal aspect) // Actual Problems of Russian Law. 2020. No. 11. P. 160–171. SPS «Consultant Plus».

Kozhushko L. A., Vladimirova O. N., Kantysheva I. G. Improving the regulatory framework as a tool for the development of accompanied living // Social and pension law. 2022. No. 2. P. 35–39. SPS «Consultant Plus».

Kozhushko L. A., Vladimirova O. N. Rating of the subjects of the Russian Federation by the level of development of assisted living for disabled people // Journal of Social Policy Research. 2021. T. 19, no. 4. P. 701–714.

Kozhushko L. A., Kantysheva I. G. Dynamics of development of assisted living of disabled people in Russia // Physical and rehabilitation medicine. 2022. Vol. 4, no. 3. P. 58–64.

Kuraeva L. N., Mirazbalaeva F. I. Russian practice of realization of the rights of persons with disabilities to work and employment // Labor economics. 2023. Vol. 10, no. 6. P. 843–858.

Kuchmaeva O. V. Employment of disabled people in the regions of Russia : state, differentiation, factors // Statistics and Economics. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/zanyatost-invalidov-v-regionah-rossii-sostoyanie-differentsiatsiya-faktory

Development of early care for children and their families in the Russian Federation / V. V. Lorer, S. V. Pavlova, A. V. Sokurov [et al.] // Bulletin of the Medical Institute «Reaviz»: rehabilitation, doctor and health. 2022. No. 4 (58). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-ranney-pomoschi-detyam-i-ih-semyam-v-rossiyskoy-federatsii

Early care for children and their families : current development trends / V. V. Lorer, S. V. Pavlova, A. V. Sokurov [et al.] // Materials of the Scientific and Practical conference «Early assistance and support».

Saint-Petersburg. 14.09.2022 / The Ministry of Labor of Russia. Editor-in-Chief G. N. Ponomarenko ; Editorial Board : A. V. Shoshmin, K. N. Rozhkov, Ya. K. Fearless. Saint-Petersburg : TSIATSAN, 2022. P. 7–14.

Early assistance to children and their families : regulatory legal regulation / S. V. Pavlova, O. V. Rodriges-Navarro, A. V. Sokurov [et al.] // Bulletin of the medical Institute «Reaviz»: rehabilitation, doctor and health. 2023. No. 3. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/rannyaya-pomosch-detyam-i-ih-semyam-normativnoe-pravovoe-regulirovanie

Pechenskaya M. A., Uskova T. V. Inter-budgetary distribution of taxes in Russia : concentration of powers or decentralization of management // The economy of the region. 2016. T. 12, no. 3. P. 875–886.

International legal aspects of the transition of the Russian Federation to a human rights model of disability / G. N. Ponomarenko, O. N. Vladimirova, V. P. Shestakov [et al.] // Physical and rehabilitation Medicine. 2020. Vol. 2, no. 3. P. 7–16.

Razenkova Yu. A. Dominating trends in the development of the early aid system in education // Modern vectors of development of special and inclusive education. Collection of scientific articles of the international scientific and practical conference ; Under the scientific editorship T. G. Kiseleva, S. S. Elifant'eva, Yaroslavl'. 2023. P. 30–37.

Accompanied accommodation – innovative experience of St. Petersburg and its use : methodological recommendations / L. A. Kozhushko, O. N. Vladimirova, N. P. Lemke [et all.]. Saint-Petersburg, 2020. 84 p.

Cherepanov V. A. Constitutional and legal bases of the division of state power between the Russian Federation and its subjects. Dr. legal sci. Moscow, 2004. 48 p.

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского

Трутаева А. В., кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры трудового и социального права

E-mail: annatrutaeva@yandex.ru

Поступила в редакцию: 29.08.2023

Для цитирования:

Трутаева А. В. Движение к правозащитной модели инвалидности: общий взгляд на опыт и потенциал субъектов Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (56). С. 42–52. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/42-52.

Omsk State University named after F. M. Dostoevsky

Trutaeva A. V., Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Labor and Social Law Departments

E-mail: annatrutaeva@yandex.ru

Received: 29.08.2023

For citation:

Trutaeva A. V. Movement towards a human rights model of disability: a general view of the experience and potential of the subjects of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 42–52. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/42-52.

УДК 342
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/53-57

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА В РОССИИ

И. И. Тюнина
Воронежский государственный университет

SOME ASPECTS OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE LIGHT OF THE 2020 CONSTITUTIONAL REFORM IN RUSSIA

I. I. Tunina
Voronezh State University

Аннотация: рассмотрены понятие и особенности законодательного процесса, дана характеристика его обязательных и факультативных стадий; проанализированы поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., касающиеся рассматриваемой сферы; сформулированы предложения по совершенствованию действующего конституционного законодательства Российской Федерации относительно законодательного процесса.
Ключевые слова: законодательная инициатива, законодательный процесс, закон, законопроект, законотворчество, планирование, стадии законодательного процесса.

Abstract: examines the concept and features of the legislative process, characterizes its mandatory and optional stages; analyzed the amendments made to the Constitution of the Russian Federation in 2020 relating to the area under consideration; proposals were formulated to improve the current constitutional legislation of the Russian Federation regarding the legislative process.
Key words: legislative initiative, legislative process, law, bill, lawmaking, planning, stages of the legislative process.

Законодательный процесс – это явление государственной, общественной жизни, присущее любому демократическому обществу[1]. Под законодательным процессом принято понимать упорядоченную процедуру прохождения законопроекта в органе законодательной власти, урегулированную процессуально-правовыми нормами[2]. Имеются и более широкие трактовки этого термина, охватывающие предварительную деятельность по подготовке законопроекта с участием не только законодательного органа, но и других субъектов законотворческой инициативы, научных коллективов, граждан и организаций, что имеет значение в определении концептуальных основ законодательного процесса. Каждая из его стадий последовательно сменяет другую, является самостоятельным законченным этапом законодательной деятельности[3].

Результатом данного процесса являются законопроекты, которые впоследствии становятся законами, формируя основу правовой системы. В Российской Федерации, как и во многих других странах, закон выступает ключевым источником права. А право, в свою очередь, выполняет функцию главного регулятора общественных отношений в условиях постоянно меняющегося мира.

В Российской Федерации законодательный процесс регулируется Конституцией РФ, феде-

[1] См.: *Пискунова Е. А.* Понятие законодательного процесса в Российской Федерации // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2013. № 9 (29). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-zakonodatelnogo-protsessa-v-rossiyskoy-federatsii (дата обращения: 11.03.2024).

[2] См.: Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. С. 207.

© Тюнина И. И., 2024

[3] См.: *Абрамова А. И.* Современный законодательный процесс Российской Федерации : стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 14.

ральными законами[4], регламентами[5] и иными актами палат Федерального Собрания РФ, нормативными актами Президента РФ, Правительства РФ, принятыми в пределах их компетенции.

Особое внимание стоит уделить структуре законодательного процесса, которая включает в себя разнообразные процессуальные стадии. Каждая из них представляет собой самостоятельный этап законодательной деятельности с установленными временными рамками и конкретными задачами. Все стадии процесса следуют одна за другой в строгой последовательности, что обеспечивает логичное развитие процесса и создает условия для поэтапного решения возникающих перед ним задач.

Практически все ученые, рассматривая законодательный процесс, сходятся в том, что первой его стадией является законодательная инициатива, представляющая собой процедуру официального внесения в компетентный орган парламента управомоченным субъектом законопроекта или законодательного предложения[6]. Особенность законодательной инициативы как начальной стадии заключается в активации механизма законотворческой деятельности парламента.

В процессе законотворчества важную роль играют субъекты законодательной инициативы, которые обладают правом представлять свои законопроекты для рассмотрения в Государственную Думу. Согласно положениям ч. 1 ст. 104 Конституции РФ[7] данным правом наделены Президент, Совет Федерации вместе со своими сенаторами, депутаты Государственной Думы, а также Правительство и законодательные органы субъектов РФ.

Важно отметить, что право на законодательную инициативу также принадлежит Конституционному и Верховному Судам, что позволяет им активно участвовать в процессе формирования законодательной базы страны в рамках своих компетенций. Правовая система Российской Федерации четко регламентирует, что проекты законов, касающиеся вопросов введения или отмены налогов, освобождения от уплаты налогов, выпуска государственных займов, изменения финансовых обязательств государства, а также другие законопроекты, которые предполагают расходы из федерального бюджета, могут быть внесены на рассмотрение только при наличии соответствующего заключения от Правительства РФ.

В 2020 г. внесенные в Конституцию РФ поправки не повлияли на перечень субъектов права законодательной инициативы. Тем не менее в юридической сфере уже давно ведутся дискуссии о необходимости расширения данного списка субъектов за счет предоставления соответствующего права Генеральному прокурору, Уполномоченному по правам человека, Центральной избирательной комиссии, различным общественным объединениям, политическим партиям, отдельным группам граждан, а возможно, даже каждому гражданину нашей страны.

Отдельным направлением деятельности прокуратуры выступает правотворчество. Функциональная обязанность прокуратуры Российской Федерации, заключающаяся в участии в правотворческой деятельности, имеет ключевое значение для обеспечения законности и справедливости в стране. Это положение является неотъемлемой частью ст. 9 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»[8]. Оно подразумевает, что прокуратура имеет право направлять свои предложения о внесении изменений или дополнений, отмене или же принятии новых нормативных актов в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы. В качестве примера этой практики

[4] Центральное место среди них занимает Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

[5] См.: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» ; постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

[6] См.: *Кулишенко Е. А.* К вопросу об участии Уполномоченного по правам человека в законотворческом процессе Российской Федерации // Право и практика. 2020. № 1. С. 19.

[7] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 11.03.2024)

[8] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

можно привести ситуацию в Воронежской области, где прокурор обладает возможностью направлять свои предложения в Воронежскую областную Думу согласно ст. 18 Устава Воронежской области. Однако стоит отметить, что на федеральном уровне Генеральный прокурор не имеет права законодательной инициативы в соответствии со ст. 104 Конституции РФ.

В свою очередь, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации играет важную роль в системе государственной защиты прав и свобод граждан. Созданная в соответствии с Конституцией РФ 1993 г., эта должность предусматривает реализацию комплекса мер, направленных на обеспечение соблюдения и уважение прав человека со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Среди ключевых задач Уполномоченного – восстановление нарушенных прав граждан, совершенствование законодательства о правах человека, приведение его в соответствие с международными нормами и принципами, а также проведение правового просвещения в области прав и свобод человека.

Тем не менее необходимо отметить, что действующие полномочия Уполномоченного по правам человека недостаточны для полноценного влияния на процесс правотворчества и инициирования необходимых реформ в области прав человека. Важно, чтобы Уполномоченный не только анализировал актуальные проблемы и выявлял тенденции в сферах, где чаще всего происходят нарушения прав человека, но и имел возможность на основе этих данных предлагать изменения в законодательстве и инициировать принятие новых законодательных актов.

В связи с этим предлагается внести поправки в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, расширив круг субъектов права законодательной инициативы за счет включения в него Генерального прокурора РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ, что позволит сделать процесс правотворчества более открытым и эффективным, обеспечив тем самым более полную и всестороннюю защиту прав и свобод российских граждан.

В законодательном процессе одним из ключевых этапов служит стадия, когда законодательный орган проводит предварительное и пленарное рассмотрение законопроектов. Во время этого этапа законопроект подвергается глубокому исследованию и тщательному анализу. Эксперты разбирают разнообразные позиции и стремятся к формированию компромиссных решений, которые в значительной степени влияют на дальнейшее осуществление и практическое применение закона.

Процесс обсуждения законопроектов в Государственной Думе РФ, как правило, включали три чтения, каждое из которых имеет свою уникальную функциональную роль. Такое поэтапное рассмотрение позволяет организовать более системное и продуманное изучение законопроекта внутри законодательной структуры. Проведение многократных голосований в разное время создает благоприятные условия для детализированного анализа законопроекта и учета всех высказанных относительно него замечаний и предложений. С учетом этого стоит подчеркнуть важность нормативно регламентированных сроков, задающих временные рамки между чтениями законопроекта. Временные интервалы между чтениями должны определяться прежде всего исходя из необходимости выполнения всех процедур, связанных с подготовкой законопроекта к следующему этапу, включая его анализ в другой палате. Нижняя палата Парламента РФ после всестороннего рассмотрения решает принять или отклонить данный законопроект.

Третьим этапом в рамках законодательного процесса является принятие законопроекта Государственной Думой РФ путем голосования большинства депутатов. Стоит отметить, что при голосовании по проектам федеральных конституционных законов требуется поддержка не менее двух третей депутатского состава Государственной Думы РФ.

Принятый федеральный закон в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Если же закон, принятый Государственной Думой, не требует обязательного рассмотрения в Совете Федерации согласно ст. 106 и 108 Конституции РФ и если не был рассмотрен Советом Федерации в течение 14 дней, то он без промедления направляется Государственной Думой Президенту РФ для подписания и обнародования.

Следующей стадией является рассмотрение и одобрение законопроекта Советом Федерации РФ, в результате которого верхняя палата парламента принимает решение либо одобрить закон, либо отклонить его. Постановление Совета Федерации об одобрении или отклонении принятого Государственной Думой закона по результатам его рассмотрения в срок не более пяти

дней направляется в Государственную Думу. В случае принятия Советом Федерации решения об одобрении принятого Государственной Думой закона его текст вместе с постановлением Совета Федерации направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

Особую стадию законодательного процесса представляет преодоление разногласий, возникших между Советом Федерации и Государственной Думой в связи с отклонением Советом Федерации принятых Государственной Думой законов. Когда федеральный закон не получает одобрения со стороны Совета Федерации, он передается Советом Государственной Думы в ответственный комитет нижней палаты парламента, который проводит детальный анализ представленных аргументов Совета Федерации, формирует свое заключение и готовит ряд предложений по разрешению и устранению возникших расхождений для последующего обсуждения в палате.

Завершающей стадией законодательного процесса является подписание закона, его обнародование и вступление в силу.

Принятый палатами закон направляется на подпись главе государства. Президент РФ, проставляя свою подпись под законом, тем самым удостоверяет факт его принятия и обязательность последующего оглашения. В то же время у Президента РФ имеется право выразить свое несогласие с законом или его отдельными положениями и с соответствующей мотивировкой вернуть закон на доработку в парламент. В данной ситуации предусмотрено два основных сценария развития событий:

а) повторное обсуждение закона, который был отклонен Президентом, в Государственной Думе. В зависимости от решения парламента закон может быть либо снят с дальнейшего рассмотрения палатой в случае согласия с мнением Президента, либо принят в новой редакции с учетом предложений главы государства или же в прежней редакции;

б) повторное рассмотрение Советом Федерации закона, принятого Государственной Думой, в редакции с учетом предложений Президента либо в прежней редакции, его одобрение или отклонение[9].

Президент подписывает закон в течение 14 дней, и в течение 7 дней с момента подписания он подлежит официальной публикации. Неопубликованные законы законами не считаются. Этот процесс показывает важность и значимость населения страны в процессе законотворчества. И если у простого населения страны нет возможности к доступу законов, то они не имеют смысла.

С 2020 г. в Конституции РФ появилась дополнительная (факультативная) стадия законодательного процесса – направление Президентом РФ закона в Конституционный Суд РФ до подписания. Президент РФ обладает правом обратиться в Конституционный Суд РФ с целью получения экспертного мнения о том, соответствует ли одобренный парламентом закон положениям Основного закона страны. Это право выступает важным дополнением к законотворческой процедуре, касающейся федеральных конституционных и федеральных законов. Если конституционность закона будет подтверждена, глава государства его подписывает. Если Конституционный Суд РФ придет к выводу о несоответствии закона положениям Основного закона страны, глава государства возвращает его на доработку в Государственную Думу. Это новшество призвано обеспечить более высокую легитимность законов и гарантировать, что все законопроекты будут находиться в полном соответствии с Конституцией РФ.

Введенный в 2020 г. предварительный конституционный контроль также оказывает влияние на законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. В частности, в соответствии с запросом Президента РФ Конституционный Суд РФ проводит проверку конституционности региональных законов до момента их официального обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ, что регламентировано п. «в» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ.

Процесс создания и совершенствования законов выступает одним из ключевых направлений деятельности государства. При этом важно подчеркнуть, что государственные структуры обязаны не только заниматься принятием новых законодательных актов, но и постоянно работать над их улучшением и совершенствованием, чтобы обеспечить высокий уровень правовой

[9] См.: *Пискунова Е. А.* Понятие законодательного процесса в Российской Федерации // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2013. № 9 (29). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-zakonodatelnogo-protsessa-v-rossiyskoy-federatsii (дата обращения: 11.03.2024).

защиты граждан и эффективность правоприменительной практики. В направлении повышения эффективности законотворчества и всего механизма правового регулирования представляется целесообразным ввести стадию планирования законопроектной деятельности как обязательного элемента законотворчества. Планирование позволяет выявить наиболее важные общественные и государственные запросы, определить последовательность законопроектных работ, упростить контроль за качеством работ по подготовке законопроектов. Подробная регламентация планирования законопроектной деятельности будет способствовать активизации законотворческой политики, а также позволит снизить число случайных и непродуманных законов, принятых в краткие сроки под влиянием сложившихся в государстве обстоятельств.

Библиографический список

Абрамова А. И. Современный законодательный процесс Российской Федерации : стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 14–23.

Кулишенко Е. А. К вопросу об участии Уполномоченного по правам человека в законотворческом процессе Российской Федерации // Право и практика. 2020. № 1. С. 19–22.

Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. 400 с.

Пискунова Е. А. Понятие законодательного процесса в Российской Федерации // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2013. № 9 (29). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-zakonodatelnogo-protsessa-v-rossiyskoy-federatsii (дата обращения: 11.03.2024).

References

Abramova A. I. Modern legislative process of the Russian Federation: stages and problems of their improvement // Journal of Russian Law. 2007. No. 2. P. 14–23.

Kulishenko E. A. On the issue of the participation of the Commissioner for Human Rights in the legislative process of the Russian Federation // Law and practice. 2020. No. 1. P. 19–22.

Parliamentary law of Russia / ed. T. Ya. Khabrieva. Moscov, 2013. 400 p.

Piskunova E. A. The concept of the legislative process in the Russian Federation // Modern studies of social problems (electronic scientific journal). 2013. No. 9 (29). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-zakonodatelnogo-protsessa-v-rossiyskoy-federatsii.

Воронежский государственный университет

Тюнина И. И., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: tunina-i@mail.ru

Поступила в редакцию: 08.11.2023

Для цитирования:

Тюнина И. И. Некоторые аспекты законодательного процесса в свете конституционной реформы 2020 года в России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 53–57. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/53-57.

Voronezh State University

Tunina I. I., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: tunina-i@mail.ru

Received: 08.11.2023

For citation:

Tunina I. I. Some aspects of the legislative process in the light of the 2020 constitutional reform in Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 53–57. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/ 53-57.

УДК 342.7
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/58-67

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ИХ НАСЕЛЕНИЯ КАК ОРИЕНТИРЫ ДЛЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. С. Карташов
Научный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

INTERNATIONAL STANDARDS OF URBAN DEVELOPMENT AND ENSURING THE RIGHTS OF URBAN POPULATION AS GUIDELINES FOR PUBLIC AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. S. Kartashov
National Research University «Higher School of Economics»

Аннотация: анализируются международные акты универсального (ООН) и регионального (Совет Европы, ЕС, СНГ) уровней в области развития городов и обеспечения прав их населения, а также определяется возможность восприятия заключенных в них стандартов органами публичной власти Российской Федерации. Констатируется, что рассмотренные акты преимущественно носят для России рекомендательный характер. Вместе с тем обосновывается, что они могут учитываться органами публичной власти при совершенствовании правового регулирования и правоприменения.
Ключевые слова: международные стандарты, право на город, российская правовая система, урбанизация, устойчивое развитие.

Abstract: the article analyzes international acts of universal (UN) and regional (Council of Europe, EU, CIS) levels of urban development and ensuring the rights of urban population, and determines the possibility of their perception by public authorities of the Russian Federation. The international documentsreviewed in the article are mainly of a recommendatory nature for Russia. At the same time, it is shown that they could be taken into account by public authorities in improving legal regulation and law enforcement.
Key words: international standards, the right to the city, Russian legal system, urbanization, sustainable development.

Процессы урбанизации не обходят стороной Российскую Федерацию. Согласно официальной статистике ее городское население насчитывает около 109,6 млн человек, что составляет 74,9 % от общего числа жителей[1]. В этой связи сложно спорить с тем, что вопросы качества жизни в городах затрагивают подавляющее большинство граждан России. Это подтверждается в том числе все большим обращением органов государственной власти к проблемам развития городов, улучшения качества жизни в них[2] и принятием актов стратегического характера, задающих ориентиры в направлениях городской политики Российской Федерации[3].

[1] Предварительная оценка численности населения на 1 января 2024 года. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/PrPopul-2024_Site.xlsx (дата обращения: 10.02.2024).

© Карташов А. С., 2024

[2] Например, в послании Президента Российской Федерации 2018 г. были сформулированы тезисы о необходимости обновления городской среды, создания комфортных условий для жизни в городе, потребности учета мнения населения при определении векторов развития города.

[3] См., например: О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30. Ст. 4884 ; Об

При этом нельзя упускать из внимания, что тенденции урбанизации в России напрямую затрагивают вопросы реализации закрепленных в Конституции РФ[4] основных прав и свобод. Рост городов поднимает в частности проблемы территориальной организации местного самоуправления, гарантий права частной собственности, сохранения исторического облика городов, создания благоприятной окружающей среды. Цифровизация городского хозяйства, создание «умных городов» также влияет на обеспечение конституционных прав и свобод. На связь урбанизации и защиты конституционных прав и свобод указывал Конституционный Суд Российской Федерации[5].

Вместе с тем повышение уровня обеспечения прав городского населения сложно представить без обращения к международным стандартам в области развития городов, защиты прав их жителей. Именно в них можно найти образцы лучших практик для совершенствования внутреннего правового регулирования, государственного и муниципального управления. Тем более что предрасположенность российского права к восприятию международного формально закрепляется на конституционном уровне[6]. Отправной точкой в этом вопросе является положение ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В системной взаимосвязи с приведенным конституционным положением находятся также ч. 1 ст. 17, ч. 3 ст. 46, ст. 62, 63, ч. 2 ст. 67, ч. 1 ст. 67.1, ч. 1 ст. 69, ст. 79 Конституции Российской Федерации.

В данной связи представляется важным, во-первых, очертить круг международно-правовых источников, посвященных вопросам развития городов и формулирующих стандарты прав их жителей; во-вторых, проследить эволюцию международных подходов в области защиты прав городского населения; в-третьих, установить возможность восприятия международно-правовых стандартов в этой области органами публичной власти Российской Федерацией с целью повышения гарантий их соблюдения.

Стандарты развития городов и защиты прав городского населения в документах Организации Объединенных Наций

Середина и вторая половина XX в. – время, когда на международном уровне оформляются стандарты прав человека. Именно на этом этапе, по меткому замечанию А. И. Ковлера, индивид перестает быть заложником своего государства, его права ставятся под защиту международного права[7]. В частности в 1948 г. принимается Всеобщая декларация прав человека[8]. Н. В. Варламова справедливо констатирует, что она стала первым шагом на пути утверждения универсальных стандартов прав человека и соответствующих обязательств государств международно-правового характера[9]. Несколько позже, в 1966 г., основные права и свободы получили закрепление в международных договорах – Международном пакте о гражданских и политических правах[10] и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах[11].

утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р (в ред. от 16.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

[4] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: http://pravo.gov.ru

[5] См., например: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Потапова Романа Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 6.7 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» : определение Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2021 г. № 2122-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

[6] См.: *Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 108.

[7] См.: *Ковлер А. И.* Европейская Конвенция в международной системе защиты прав человека : монография. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2022. С. 30.

[8] Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. 5 апр. № 67.

[9] См.: *Варламова Н.* Всеобщая декларация прав человека : философско-культурологическое осмысление универсальности установленных стандартов // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 4 (155). С. 12.

[10] Международный пакт о гражданских и политических правах : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. 28 апр. № 17. Ст. 291.

[11] Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. 28 апр. № 17. Ст. 291.

Одновременно с закреплением универсальных стандартов в области прав человека на глобальном уровне начинают обсуждаться проблемы развития населенных пунктов и их жителей. Повышенное внимание к этим вопросам можно объяснить двумя факторами. Во-первых, в начале второй половины XX в. задачей как международного сообщества, так и национальных властей «на короткой дистанции» являлось в частности восстановление городов после Второй Мировой войны, строительство нового жилья и обеспечения им жителей[12]. Во-вторых, с начала XX в. наблюдался стремительный рост городского населения, который «на длинной дистанции» привел к обострению различных проблем в социально-экономической сфере, экологии, пересмотру системы управления городом и градостроительных практик.

Первоначальной площадкой для обсуждения проблем урбанизации стала Организация Объединенных Наций (далее – ООН), где вопросы городов поднимаются в рамках отдельной Программы по населенным пунктам (ООН-Хабитат). В 1978 г. в системе ООН создается Комиссия по населенным пунктам (в 2001 г. ее статус был повышен до Программы ООН по населенным пунктам). Однако международно-правовая актуализация вопросов населенных пунктов происходит двумя годами ранее, с момента принятия в 1976 г. Ванкуверской декларации о населенных пунктах (далее – Ванкуверская декларация)[13]. По мнению В. В. Таболина, она связана с «реакцией мирового сообщества на резко меняющийся мир, основными негативными факторами которого стали неуправляемая интенсивная урбанизация и глобализация экономических проблем»[14].

В Ванкуверской декларации международное сообщество выделило основные проблемы, ведущие к ухудшению уровня жизни в населенных пунктах: неравномерное экономическое развитие, неконтролируемый рост городов, сельскую отсталость, разбросанность населенных пунктах и др. Одновременно в общем виде были предложены способы решения названных проблем. Часть из них основывалась на идее регионального и глобального сотрудничества в вопросах развития населенных пунктов, другая – базировалась на предложениях, адресованных в большей степени национальным властям (создание возможностей для эффективного участия всего народа в планировании, строительстве и использовании населенных пунктов, принятие смелых, целенаправленных и эффективных политик в данной области). В качестве главного принципа, на котором должна основываться политика в отношении населенных пунктов, называлось улучшение качества жизни людей, в том числе с необходимостью первоочередного решения потребностей людей, находящихся в наиболее неблагоприятных условиях для жизни (ч. II, п. 1 и 2). Примечательно, что в Ванкуверской декларации уделялось внимание проблемам улучшения жизни не только в городах, но и в сельской местности. В ней подчеркивалась значимость мер, направленных на уменьшение неравенства между сельскими и городскими районами в целях гармоничного развития населенных пунктов. Оценивая положения Ванкуверской декларации, можно констатировать, что она в самом общем виде дала ориентиры для обсуждения проблем урбанизации как на международном, так и на национальном уровне.

В 1996 г. на второй конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II) принимается масштабная программа развития населенных пунктов – Стамбульская декларация по населенным пунктам (далее – Стамбульская декларация)[15] и Повестка дня Хабитат[16]. Данные акты явились итогом изменений, связанных с мировыми процессами урбанизации, которые произошли с момента принятия Ванкуверской декла-

[12] См.: *Оберслендер Х.* Живая роль – личный взгляд на конференции и резолюции, которые привели к созданию ООН-ХАБИТАТ. URL: http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/deb_hab_12_2.pdf (дата обращения: 10.02.2024).

[13] Ванкуверская декларация принципов по населенным пунктам : принята в г. Ванкувере 31 мая – 11 июня 1976 г. Конференцией ООН по населенным пунктам (Хабитат). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/vancouver.pdf (дата обращения: 10.02.2024).

[14] *Таболин В. В.* Правовая теория современного российского города : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 83.

[15] Стамбульская декларация по населенным пунктам : принята в г. Стамбуле 3–14 июня 1996 г. Конференцией ООН по населенным пунктам (Хабитат). URL: http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/sd.pdf (дата обращения: 10.02.2024).

[16] Доклад конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II). URL: http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/Documents/Povestka_%20Habaitat_1996.pdf (дата обращения: 10.02.2024).

рации. В них акцентируется внимание на двух главных проблемах, связанных с городами: доступностью жилья и устойчивым развитием населенных пунктов.

В Повестке дня Хабитат декларируется право на развитие (п. 23), право на надлежащее и доступное жилье (п. 30, 39, 60–64), равенство и недискриминация в вопросах доступности экономических, социальных ресурсов, процессе принятия решений, расширение прав и возможностей женщин (п. 27). Главной особенностью Стамбульской декларации по сравнению с Ванкуверской стало признание необходимости привлечения местных органов власти к решению проблем развития городов, децентрализации полномочий, где это требуется для более эффективного решения проблем (п. 12).

Продолжением повестки конференции Хабитат II стало принятие Генеральной Ассамблеей ООН в 2001 г. Декларации о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии[17]. Данная декларация подтвердила важность и актуальность обязательств, направленных на решение проблем урбанизации, принятых в рамках Хабитат II. При этом она в еще большей степени сделала акцент на необходимости расширения возможностей местных органов власти, неправительственных организаций для того, чтобы они играли более эффективную роль в обеспечении жильем и в устойчивом развитии населенных пунктов (п. 39), а также констатировала формирование городских агломераций, требующих создания особых правовых, экономических и административных механизмов для их функционирования (п. 21). Научное сообщество, оценивая положения приведенной декларации, выразило мнение, что это «самый яркий пример признания значения местного уровня власти и сотрудничества между правительствами всех уровней, а также общественными институтами для улучшения качества жизни людей»[18].

В 2004–2005 гг. происходит развитие новых направлений в вопросах обеспечения прав жителей городов. На Втором международном урбанистическом форуме[19] принимается Всемирная хартия о праве на город (англ. *World Charter for the Right to the City*)[20]. Данное право, по мнению авторов Хартии, взаимосвязано с международными признанными правами человека, что обуславливает включение в его состав ряда политических, социальных, экономических, культурных и экологических прав. При этом подчеркивается, что право на город носит коллективный характер и направлено на защиту наиболее маргинализированных слоев городского населения. В рассматриваемой Хартии подробно описываются принципы, на которых основывается право на город. И. Р. Медведев отметил, что названный документ «носит информационный характер и не влияет на национальные законодательства»[21]. Соглашаясь с оценкой юридической силы Всемирной хартии о праве на город, тем не менее считаем, что она задает начало новому вектору обсуждения проблем населенных пунктов: помимо общих вопросов развития городов международное сообщество разрабатывает стандарты обеспечения прав городского населения.

Наконец, в 2016 г. состоялась третья конференция ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III). Ей предшествовала подготовительная работа, в том числе в рамках основных направлений, в дальнейшем включенных в Новую программу развития городов. Наиболее важным с точки зрения понимания позиции ООН в области обеспечения прав и свобод человека в городах является Установочный документ № 1: право на жизнь в городе и города для всех, разработанный подготовительным комитетом Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (далее –

[17] Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии : принята в г. Нью-Йорке 9 июня 2001 г. Резолюцией S-25/2 на 6-м пленарном заседании 25-й специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (документ опубликован не был).

[18] *Троицкая А. А.* Дороги, которые мы выбираем : международные стандарты по взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 30.

[19] Данный форум – международная конференция, посвященная проблемам городов, учрежденная в 2001 г. ООН. В его рамках обсуждаются глобальные вопросы урбанизации, разрабатываются механизмы, способствующие развитию городов, улучшению качества жизни населения. См. подробнее: URL: https://wuf.unhabitat.org/about-wuf (дата обращения: 10.02.2024).

[20] URL: https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.2_World-Charter-for-the-Right-to-the-City.pdf (дата обращения: 10.02.2024).

[21] *Медведев И. Р.* Разрешение городских конфликтов. М., 2017. С. 25.

Установочный документ № 1)[22]. Отметим, что имеющейся русский перевод не является корректным, поскольку в английском варианте документа используется формулировка *the right to the city* – право на город, поэтому для дальнейшей точности будем следовать именно этому переводу.

Право на город рассматривается как новая парадигма прав человека, обеспечивающая эффективную реализацию всех согласованных на международном уровне прав человека, выполнение задач в сфере устойчивого развития, выраженных посредством целей в области устойчивого развития (п. 2). По мнению составителей Установочного документа № 1, право на город охватывает все гражданские, политические, экономические, социальные, культурные и экологические права, воплощенные в существующих международных договорах, пактах и конвенциях по правам человека (п. 3). Под данным правом понимается право всех жителей, нынешних и будущих, занимать, использовать и создавать справедливые, всеобъемлющие и устойчивые города, определяемые как общее достояние, крайне важное для обеспечения качества жизни (п. 10). При этом право на город рассматривается в качестве коллективного права (п. 6). Идеи, зафиксированные в рамках подготовки к третьей конференции ООН по жилью и устойчивому развитию, во многом повторяют и углубляют положения Всемирной хартии о праве на город.

Итогом подготовительной работы стало принятие на конференции Хабитат III Новой программы развития городов, призванной соединить решение проблем урбанизации с достижением целей устойчивого развития[23]. Названная программа включила в себя Декларацию Кито об экологически устойчивых городах и населенных пунктах (далее – Декларация Кито) и принятый План осуществления Новой программы развития городов (далее – План Кито)[24]. В Декларации Кито дается оценка эффективности решения проблем, поставленных Ванкуверской и Стамбульской декларациями. Однако по-настоящему важным можно считать закрепление концепции «городов для всех», а также констатации реализации права на город в национальных и местных практиках (п. 11). Здесь надо отметить, что включение в Декларацию Кито именно права на город вызывало много споров. К примеру, Индия возражала против установления права на город, поскольку оно необоснованно наложило бы на государства обязанность предоставить доступ к городским благам любым жителям вне зависимости от законности их проживания в городе, а Европейский союз считал невозможным принимать во внимание право на город, так как оно не являлось признанным на универсальном уровне правом человека[25]. Тем не менее в результате обсуждений право на город нашло свое отражение в Декларации Кито, пусть и без подробного определения по сравнению с Установочным документом № 1.

Стандарты развития городов и защиты прав их населения на региональном уровне: опыт Европы и СНГ

Особым блоком международных источников в части развития городов и защиты их населения являются правовые акты, принятые на региональном уровне, в частности в рамках Конгресса местных и региональных властей Европы (КМРВЕ) – консультативного органа Совета Европы, представляющего интересы местных и региональных властей. В первую очередь необходимо упомянуть Европейскую хартию местного самоуправления[26], определившую местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Значимость указанной Хартии выражается в закладывании основ осуществления местного самоуправления, в том числе в городах.

Специальным актом, который напрямую обращается к проблематике прав и свобод в городах, является Европейская хартия городов

[22] URL: https://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Paper-1-P%D1%83%D1%81%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B8%CC%86.pdf

[23] *Silva C. N., Trono A.* Local Governance in the New Urban Agenda : An Introduction // Nunes Silva C., Trono A. (eds.) Local Governance in the New Urban Agenda. Local and Urban Governance. 2020. Springer, Cham. P. 3.

[24] Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 23 декабря 2016 г. URL: https://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646659-R.pdf (дата обращения: 10.02.2024).

[25] URL: https://indianexpress.com/article/india/india-news-india/habitat-iii-and-draft-new-urban-agenda-right-to-city-3010794/ (дата обращения: 10.02.2024).

[26] Европейская хартия местного самоуправления : совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

1992 г.[27], состоящая из Европейской декларации прав городов и самой Хартии. В Европейской декларации прав городов выделен перечень прав, которыми наделяются граждане европейских городов. Например, право на безопасный город, свободный, насколько это возможно, от преступности, правонарушений и насилия (п. 1); право на беспрепятственную свободу передвижения и свободу поездок (п. 5); право на доступ к широкому кругу культурных и творческих видов деятельности и занятий и участие в них (п. 8); право на участие в плюралистических демократических структурах и городском управлении (п. 12). Отдельно в Европейской декларации прав городов указывается на необходимость дальнейшего развития и расширения прав человека для всех жителей городов. Европейская хартия городов, по оценке В. В. Таболина, является «путеводителем по вопросам городского управления в сферах жилья, транспорта, энергообеспечения, спорта и развлечений, охраны окружающей среды и безопасности на улицах»[28]. Это проявляется в закреплении принципов городской политики, видении «идеального города». Подчеркнем, что в Европейской хартии городов обращается внимание на важность не просто соблюдения прав человека в городах, но и на их развитие и расширение (п. 3.7).

Одновременно с актами Конгресса местных и региональных властей Европы, в 1994 г. принимается Хартия «Города Европы на пути к устойчивому развитию» (Ольборгская Хартия). Ее разработали Международный совет по локальным экологическим инициативам и Министерство городского развития и транспорта земли Северный Рейн-Вестфалия (ФРГ). В данном акте нашли отражение принципы устойчивого развития городов: социальная справедливость, экологическая устойчивость (сохранение природного капитала) и устойчивая экономика[29]. Кроме того, в 2000 г. в европейском правовом понимании юридически оформилась идея права на город[30]. Это связано с принятием Европейской хартии о защите прав человека в городе, которую подписали более чем 350 городов Европы (российских городов нет среди присоединившихся к Хартии)[31]. Она провозгласила право на город (ст. 1), а также установила ряд особенностей в реализации прав и свобод человека в городе, к которому должны стремиться муниципальные власти.

Продолжением принципов реализации городской политики стала Европейская хартия городов II (Манифест новой урбанистики) 2008 г.[32] Эта хартия обновила принципы, заложенные в Европейской хартии городов 1992 г. Кроме того, в преамбуле она подтвердила признание на международном уровне «права жителей на город» как результата ключевой роли горожанина – гражданина в центре урбанистической политики (п. 7).

Европейский союз также не обошел вниманием вопросы жизни в городах. Под председательством ФРГ в Европейском союзе в 2007 г. принимается Лейпцигская хартии об устойчивом развитии европейских городов (далее – Лейпцигская хартия 2007 г.)[33]. Ее авторы выделили основные городские проблемы и способы их решения: создание комфортных публичных зон и транспортной системы, улучшение условий получения образования. В 2020 г. была принята обновленная Лейпцигская хартия об устойчивом развитии европейских городов (далее – Лейпцигская хартия 2020 г.)[34]. В ней не только прослеживается преемственность идей Лейпцигской хартии 2007 г., но и уделяется внимание глобальным проблемам урбанизации, которые оказывают влияние на европейские города[35]. В Лейпцигской хартии 2020 г.

---

[27] Европейская хартия городов : принята Постоянной конференцией местных и региональных органов власти Европы Совета Европы 30 марта 1992 г. URL: https://zakonbase.ru/content/base/21053/?pdf=1 (дата обращения: 10.02.2024).

[28] *Таболин В. В.* Указ. соч. С. 96.

[29] Хартия «Города Европы на пути к устойчивому развитию» (Ольборгская Хартия). URL: https://sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Charter/Aalborg_Charter_English.pdf (дата обращения: 10.02.2024).

[30] См.: *Джагарян А. А.* Право на город : постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 54–55.

[31] URL: https://uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter/1 (дата обращения: 10.02.2024).

[32] URL: https://rm.coe.int/168071a868 (дата обращения: 10.02.2024).

[33] URL: https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/leipzig_charter_2007.pdf#:~:text=The%20“LEIPZIG%20CHARTER%20on%20Sustainable, strategies%20for%20urban%20development%20policy

[34] URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/new_leipzig_charter/new_leipzig_charter_en.pdf

[35] См.: *Буданова И. А., Никифорова В. А.* От Лейпцигской хартии к… Лейпцигской хартии : становление городской повестки Европейского Союза (2007–2020) // Вестник ИвГУ. Серия: Гуманитарные науки. 2023. № 2. С. 101.

города рассматриваются с трех позиций: справедливого города (англ. *just city*), зеленого города (англ. *green city*) и продуктивного города (англ. *productive city*). Именно эти принципы способствуют, по мнению авторов, устойчивому развитию городов. Еще одной новеллой стало обращение к процессам цифровой трансформации городов. Провозглашается, что цифровизация городского пространства не должна быть самоцелью, ее следует основывать на общественных потребностях. В иностранной научной литературе отмечается, что Лейпцигская хартия и 2007, и 2020 гг. не планировались в качестве программы четких действий по решению городских проблем[36]. Напротив, их задача состояла в побуждении национальных властей государств – членов Европейского союза в разработке своих собственных программ.

Восприятие проблем урбанизации и закрепление подходов для их решения произошло на уровне Содружества Независимых Государств (далее – СНГ). Здесь можно выделить два основополагающих акта: Декларацию о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества (далее – Декларация о принципах местного самоуправления)[37] и Градостроительную хартию СНГ[38].

Декларация о принципах местного самоуправления закрепила право территориальных сообществ на решение вопросов местного значения через избираемые ими органы местного самоуправления либо непосредственно. Кроме того, она в общем виде дала характеристику местного самоуправления, определила его экономические основы, возможности по защите прав их органов. Соглашаясь с оценкой А. А. Троицкой, можно констатировать, что на момент принятия (в 1994 г.) Декларация о принципах местного самоуправления сыграла немаловажную роль в становлении местного самоуправления в постсоветских государствах[39].

Положения Градостроительной хартии СНГ по сути формируют начала в вопросе реализации права на благоприятную окружающую среду. В ней устанавливаются цели устойчивого развития населенных пунктов, формулируются направления и задачи, с помощью которых эти цели могут быть достигнуты: создание среды обитания, безопасной для жизни и здоровья человека, способствующей его физическому и духовному развитию; улучшение жилищной обеспеченности граждан; совершенствование управления градостроительным развитием крупных и крупнейших городов; формирование условий для развития предприятий всех форм собственности. Можно утверждать, что Градостроительная хартия СНГ задала урбанистический вектор развития праву на благоприятную окружающую среду[40].

Российская Федерация и международные стандарты в области развития городов и обеспечения прав их населения: точки соприкосновения

Несмотря на ранее показанную нормативную конституционную предрасположенность России к восприятию международного права, с 2015 г., по оценке С. Ю. Марочкина, наблюдается постепенное свертывание в ее открытости во взаимодействии с международными институтами и, как следствие, снижается роль международного права для внутренней жизни страны[41]. В этой связи необходимо определить, какое значение в текущей политико-правовой реальности для правовой системы Российской Федерации имеет приведенный в настоящей статье массив международно-правовых источников, посвященных развитию городов и обеспечению прав их населения.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы России могут быть только общепризнанные принци-

[36] См.: *Weigel O., Zimmermann M.* The New Leipzig Charter : From Strategy to Implementation // R. C. Brears (ed.) The Palgrave Encyclopedia of Urban and Regional Futures. Palgrave Macmillan, Cham. 2022. P. 1171.

[37] Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества : принята 29 октября 1994 г. // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6. С. 85–89.

[38] Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств : принята в г. Минске 4 июня 1999 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 5. С. 3–10.

[39] См.: *Троицкая А. А.* Указ. соч. С. 36.

[40] См.: *Коновальчикова С. С.* Проблемы соблюдения конституционных прав граждан органами государственной власти и местного самоуправления в градостроительной деятельности по развитию застроенной территории // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4. С. 48.

[41] *Марочкин С. Ю.* Международное право в российских судах : современные реалии // Рос. юрид. журнал. 2023. № 1. С. 30.

пы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Следовательно, приведенные в настоящей статье международно-правовые акты можно условно разделить на те, которые являются частью правовой системой России, и те, которые находятся вне ее. Из рассмотренных международных документов единственным на данный момент актом, входящим в отечественную правовую систему, является Градостроительная хартия СНГ, утвержденная Правительством РФ[42]. Особый интерес до вступления в силу Федерального закона от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы»[43] представляла Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная в 1998 г.[44]. Она, по справедливой оценке И. В. Бабичева, стала «частью правовой доктрины российской модели местного самоуправления»[45]. Кроме того, данная хартия многократно использовалась Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ при выработке их правовых позиций[46].

К числу международных актов, не входящих в правовую систему Российской Федерации, относятся в частности декларации и резолюции ООН, а также подобные акты, принятые на европейском уровне и в рамках СНГ. Приведенные нами международно-правовые документы в большинстве своем носят рекомендательный характер. Вместе с тем это вовсе не означает, что они не могут учитываться органами публичной власти Российской Федерации при принятии различных решений. Выполнение норм международного «мягкого права», считает Р. М. Халафян, способствует принятию новых правовых актов при отсутствии должной правовой базы; позволяет устранить недостатки в правовом регулировании[47]. Нельзя обойти вниманием, что Конституционный Суд РФ многократно при аргументации своих позиций ссылался на международные акты, носящие рекомендательный характер[48]. Возможность их применения обосновывалась тем, что в их основу положены общепризнанные в современных демократических государствах принципы верховенства права, гуманизма, справедливости и юридического равенства[49].

Соответственно, органы публичной власти вправе принимать во внимание положения проанализированных международно-правовых актов при совершенствовании отечественного правового регулирования и при правоприменении. В некоторой степени нормы международного «мягкого права» в части стандартов управления и развития городов уже нашли свое отражение в отечественном праве – в актах стратегического планирования и программно-целевого характера. К примеру, проблемы пространственного развития России, выделенные в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», во многом перекликаются с теми, которые призывает решать ООН в рамках Программы по населенным пунктам. Процессы формирования городских агломераций, создание механизмов по их административному и экономическому управлению впоследствии обсуждались Комитетом по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы[50], федеральные органы исполнительной власти предпринимали попытки разработать проек-

[42] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 48. Ст. 4700.

[43] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 10. Ст. 1566.

[44] О ратификации Европейской хартии местного самоуправления : федер. закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

[45] *Бабичев И. В.* Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 74.

[46] См. подробнее: *Пенизев М. В.* Оценка влияния Европейской хартии местного самоуправления на российское муниципальное право // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 8. С. 49–52.

[47] См.: *Халафян Р. М.* Нормы международного «мягкого права» в правовой системе Российской Федерации. Развитие механизма национально-правовой имплементации международных норм. М., 2021. С. 136–138.

[48] См., например : постановления Конституционного Суда РФ от 28 декабря 2020 г. № 50-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1 (ч. II). Ст. 290 ; от 25 июня 2020 г. № 29-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 27. Ст. 4287 ; от 19 февраля 2018 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 9. Ст. 1436 ; от 29 ноября 2016 г. № 26-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 50. Ст. 7169.

[49] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2012 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29. Ст. 4167.

[50] В ГД обсудили вопросы регулирования городских агломераций. URL: http://duma.gov.ru/news/29803/ (дата обращения: 10.02.2024).

ты Федерального закона «О городских агломерациях»[51].

Проведенный анализ международных документов, посвященных вопросам развития городов, обеспечению прав их жителей показал, что в настоящее время происходит становление определенных стандартов в этой области. На уровне ООН стандарты, посвященные урбанизации, прошли долгий путь эволюции. Если первоначально (Ванкуверская декларация) затрагивались общие вопросы развития городов, а их решение отдавалось на откуп национальным властям, то в последующем (Стамбульская декларация, Декларация Кито) больше внимания стало уделяться конкретным проблемам городов, повышению роли местного самоуправления, формировались стандарты прав человека в городах. Международные документы регионального уровня представляет интерес с точки зрения вовлечения местного самоуправления в решение проблем развития населенных пунктов, установления стандартов благоприятной городской среды.

Большинство рассмотренных международных актов носят для Российской Федерации рекомендательный характер. Однако их использование органами публичной власти, в особенности норм, сформулированных на универсальном уровне, позволит имплементировать в отечественное законодательство наилучшие практики в части решения городских проблем.

Библиографический список

Бабичев И. В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы : новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43–48.

Буданова И. А., Никифорова В. А. От Лейпцигской хартии к… Лейпцигской хартии : становление городской повестки Европейского Союза (2007–2020) // Вестник ИвГУ. Серия: Гуманитарные науки. 2023. № 2. С. 94–104.

Варламова Н. Всеобщая декларация прав человека : философско-культурологическое осмысление универсальности установленных стандартов // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 4 (155). С. 10–31.

Джагарян А. А. Право на город : постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 53–57.

Ковлер А. И. Европейская Конвенция в международной системе защиты прав человека : монография. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2022. 304 с.

Коновальчикова С. С. Проблемы соблюдения конституционных прав граждан органами государственной власти и местного самоуправления в градостроительной деятельности по развитию застроенной территории // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4. С. 47–52.

Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. 560 с.

Марочкин С. Ю. Международное право в российских судах : современные реалии // Рос. юрид. журнал. 2023. № 1. С. 29–42.

Медведев И. Р. Разрешение городских конфликтов. М. : Инфотропик Медиа, 2017. 372 с.

Оберслендер Х. Живая роль – личный взгляд на конференции и резолюции, которые привели к созданию ООН-ХАБИТАТ. URL: http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/deb_hab_12_2.pdf

Пенизев М. В. Оценка влияния Европейской хартии местного самоуправления на российское муниципальное право // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 8. С. 49–52.

Таболин В. В. Правовая теория современного российского города : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2023. 358 с.

Троицкая А. А. Дороги, которые мы выбираем : международные стандарты по взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 29–37.

Халафян Р. М. Нормы международного «мягкого права» в правовой системе Российской Федерации. Развитие механизма национально-правовой имплементации международных норм. М. : Норма, 2021. 256 с.

Silva C. N., Trono A. Local Governance in the New Urban Agenda : An Introduction // N. C. Silva, A. Trono (eds.) Local Governance in the New Urban Agenda. Local and Urban Governance. Springer, Cham, 2020. P. 1–11. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-47135-4_1

Weigel O., Zimmermann M. The New Leipzig Charter : From Strategy to Implementation // R. C. Brears (ed.) The Palgrave Encyclopedia of Urban and Regional Futures. PalgraveMacmillan, Cham, 2022. P. 1167–1174. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-87745-3_223

[51] Минэкономразвития разработало пакет законопроектов о развитии городских агломераций и межмуниципального сотрудничества. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_razrabotalo_paket_zakonoproektov_o_razvitii_gorodskih_aglomeraciy_i_mezhmunicipalnogo_sotrudnichestva.html (дата обращения: 10.02.2024).

References

Babichev I. V. Regulations and Principles of the European Charter of Local Self-Government as a Component of the Legal Doctrine of the Russian Self-Government Model // Constitutional and Municipal Law. 2018. No. 6. P. 67–74.

Budanova I. A., NikiforovaV. A. From Charter of Leipzig to… Charter of Leipzig : Formation of the European Union Urban Agenda (2007–2020) // Ivanovo State University Bulletin, Series: Humanities. 2023. No. 2. P. 94–104.

Dzhagaryan A. A. About the right to the city // Constitutional and Municipal Law. 2012. No. 2. P. 53–57.

Khalafyan R. M. Norms of international "soft law" in the legal system of the Russian Federation. Development of the mechanism of national legal implementation of international norms. Moscow : Norma, 2021. 256 p.

Konovalchikova S. S. Problems of Observing Constitutional Rights of Citizens by the Bodies of State Authority and Local Self-Government in Urban Planning of Built-Up Area Development// Actual Problems of Russian Law. 2016. No. 4. P. 47–52.

Kovler A. I. European Convention in the International System of Human Rights Protection : Monograph. Moscow : Norma, 2022. 304 p.

Kryazhkov V. A. Indigenous Small-Numbered Peoples of the North in Russian Law. Moscow : Norma, 2010. 560 p.

Marochkin S. International Law in Russian Courts : Current Realities // Russian Judicial Journal. 2023. No. 1. P. 29–42.

Medvedev I. R. Resolution of Urban Conflicts. Moscow : Infotropic Media, 2017. 372 p.

Oberlander H. Living Role – a personal look at the conferences and resolutions that led to the creation of UN-HABITAT. URL: http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/deb_hab_12_2.pdf

Penizev M. V. An Evaluation of the Impact of the European Charter of Local Self-Government on the Russian Municipal Law //Constitutional and Municipal Law. 2023. No. 8. P. 49–52.

Silva C. N., TronoA. Local Governance in the New Urban Agenda : An Introduction. // N. C. Silva, A. Trono (eds.) Local Governance in the New Urban Agenda. Local and Urban Governance. Springer, Cham, 2020. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-47135-4_1

Tabolin V. V. Legal theory of the modern Russian city : Monograph. 2nd revised ed. Moscow : Urait, 2023. 358 p.

Troitskaya A. A. The Roads We Choose : International Standards of the Interaction Between Government and Local Self-Government Authorities // Constitutional and Municipal Law. 2022. No. 1. P. 29–37.

Varlamova N. The Universal Declaration of Human Rights : philosophical and cultural reflections on the universality of established standard // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. 2023. Vol. 32, no. 4. P. 10–31.

Weigel O., Zimmermann M. The New Leipzig Charter : From Strategy to Implementation // R. C. Brears (ed.) The Palgrave Encyclopedia of Urban and Regional Futures. Palgrave Macmillan, Cham, 2022. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-87745-3_223

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Карташов А. С., аспирант Департамента публичного права

E-mail: askartashov@hse.ru, a.kartashov98@gmail.com

Поступила в редакцию: 13.02.2024

Для цитирования:

Карташов А. С. Международные стандарты в области развития городов и обеспечения прав их населения как ориентиры для органов публичной власти Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (56). С. 58–67. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/58-67.

National Research University «Higher School of Economics»

Kartashov A. S., Post-graduate Student of the Public Law Department

E-mail: askartashov@hse.ru, a.kartashov98@gmail.com

Received: 13.02.2024

For citation:

Kartashov A. S. International standards of urban development and ensuring the rights of urban population as guidelines for public authorities of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 58–67. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/58-67.

УДК 340
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/68-76

ПОПУЛЯРИЗАЦИЯ ПРАВОВОЙ НАУКИ В РОССИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Е. В. Сазонникова
Воронежский государственный университет

POPULARIZATION OF LEGAL SCIENCE IN RUSSIA: QUESTIONS OF THEORY AND PRACTICE

E. V. Sazonnikova
Voronezh State University

Аннотация: публикация посвящена проблематике популяризации правовой науки. Раскрываются понятие, причины, виды, форматы и приемы проведения, значение популяризации права. Автор приходит к выводу, что популяризация правовой науки, в отличие от естественных наук, недостаточно оформлена в массовом сознании и необходимо особое внимание к развитию этого направления просветительской и педагогической деятельности. Приводятся некоторые актуальные примеры популяризации правовой науки в классическом университете на основе сведений о деятельности юридического факультета Воронежского государственного университета на протяжении ряда последних лет.
Ключевые слова: образование, право, популяризация, занимательная наука, юридическая педагогика, юридический факультет ВГУ, Ю. Н. Старилов.

Abstract: the publication is devoted to the problems of popularization of legal science. The author reveals the concept, causes, types, formats of the event, the importance of popularization of law. The author comes to the conclusion that the popularization of legal science, unlike natural sciences, is insufficiently framed in the mass consciousness and the need for special attention to the development of this area of educational and pedagogical activity. The publication pays attention to some original examples of the popularization of legal science at a classical university based on information about the activities of the law faculty of Voronezh State University over the past few years.
Key words: education, law, popularization, entertaining science, legal pedagogy, faculty of law of VSU, Yu. N. Starilov.

В целях усиления роли науки и технологий в решении важнейших задач развития общества и страны, учитывая результаты, достигнутые в ходе проведения в 2021 г. в Российской Федерации Года науки и технологий, Президент Российской Федерации объявил 2022–2031 гг. Десятилетием науки и технологий[1]. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400) популяризация науки определена в качестве одной из задач, направленных на обеспечение защиты традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти.

В настоящее время сформирована правовая основа популяризации науки в России,

[1] Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия науки и технологий : указ Президента РФ от 25 апреля 2022 г. № 231. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Во исполнение вышеназванного указа распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2022 г. № 2036-р утвержден План проведения в Российской Федерации Десятилетия науки и технологий. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Сазонникова Е. В., 2024

оформившая новые подходы в данном направлении.

В соответствии с Основами государственной культурной политики Российской Федерации социальные науки отнесены к сфере реализации государственной культурной политики (п. 5)[2], поставлены задачи их приоритетного развития, проведения необходимых фундаментальных и прикладных исследований и повышения качества подготовки научных и научно-педагогических кадров. Решение этих задач необходимо в том числе и в отношении правовой науки как науки социальной. Особая роль отводится в данном случае исследованию проблематики популяризации правовой науки в современных условиях, когда правовые знания являются элементом не только профессиональной культуры юристов, но и общей культуры каждого современного человека.

Понятие популяризации правовой науки

Слово «популяризация» (от лат. *populus* – народ) в общеизвестном смысле означает доведение до всеобщего сведения какой-либо информации. Соответственно популяризация науки может быть определена как публичное распространение научных знаний в доступной форме для определенного количества людей.

Популяризацию науки зачастую расценивают в двух аспектах: негативном (как примитивизацию и упрощение науки, легкомысленное научное представление) и позитивном (как полезную коммуникативную практику, формирующую общественное мнение о науке и развивающую к ней интерес, привлекающую в науку интересующихся людей).

В плане развития позитивной популяризации науки в нашей стране сделано в настоящее время очень многое в самых разных областях, таких как: образовательное телевидение, кинематография, библиотечное дело, социальная реклама, научная журналистика, государственная поддержка научно-популярных изданий, научно-популярный туризм и т. д.

В популяризации науки Я. И. Перельман выделял особенное течение – занимательную науку, обращая внимание на следующие особенности: «обслуживает ограниченный, но весьма ответственный участок – элементарные основания наук, которые далеко не всегда усваиваются как следует в школе»; «приемы ее не исключают работы ума слушателя, а, напротив, побуждают мысль работать»; «стремится к тому, чтобы привычная вещь, давно знакомое явление, утратившее в наших глазах интерес, показывалось с новой, необычной, подчас неожиданной стороны»[3].

Если в естественных науках популяризация прочно закрепилась как самостоятельная сфера творческого приложения усилий, то в отношении социальных наук, и в частности правовой науки, популяризация существует, но всё ещё не достаточно оформлена в профессиональном и массовом сознании.

Популяризация правовой науки является одним из видов научной, просветительской и педагогической деятельности.

Цели популяризации в отношении права:

– представить правовые знания как информацию, легкодоступную для восприятия;

– заложить во всём обществе, и в частности у юристов, понимание права как совокупности юридических норм должного поведения; укоренить уважение к юридическому образованию как к части цивилизационной культуры[4].

Важнейшие каналы популяризации права сегодня: информация в свободном доступе в сети Интернет и средствах массовой информации, справочные правовые системы, книги и иная научно-популярная литература, общение с представителями юридических профессий и др.

В ряде случаев в законодательстве прямо закреплена необходимость популяризации тех или иных нормативных правовых актов. Например, на Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации с участием заинтересованных государственных органов возложена обязанность подготовить методические рекомендации по вопросам организации и проведения работы по антикоррупционному просвещению и популяризации в обществе антикоррупционных стандартов[5].

[2] Основы государственной культурной политики : утв. указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Цит. по: *Мишкевич Г. И.* Доктор занимательных наук. Жизнь и творчество Якова Исидоровича Перельмана. М., 1986. С. 39, 40. URL: https://www.mathedu.ru/text/mishkevich_doktor_zanimatelhyh_nauk_1986/p0/ (дата обращения: 24.11.2023).

[4] См. об этом подробнее: *Бабурин С. Н.* Место юридического образования в цивилизационной культуре // Вестник Моск. ун-та им. С. Ю. Витте. Серия 2 : Юридические науки. 2023. № 2 (38). С. 12–18.

[5] О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 гг. : указ Президента РФ от 16 августа

Некоторые причины необходимости популяризации правовой науки:

– преодоление тенденции нигилистического отношения к праву;

– объяснение регулирующей роли права в жизни современного общества и помощь в конкретных жизненных ситуациях;

– невозможность в период получения общего образования представить многообразие правовой науки;

– поддержание конкурентной способности ученого-правоведа, которому необходимо взаимодействовать с научными фондами и иными организациями, чтобы обнародовать и распространять результаты своей научной деятельности;

– противодействие злоупотреблению иностранными терминами в правовой науке[6];

– профилактика правонарушений;

– борьба с лженаучными представлениями в праве.

Виды популяризации правовой науки:

1) по цели: профориентационная (презентация специальности юриста); развлекательная (правовое просвещение как проведение досуга, по-другому можно назвать, например, занимательным правом); информационная (ознакомление с правоприменительной практикой, разъяснение законодательства); помогающая (оказание правовой помощи в конкретной жизненной ситуации);

2) по времени: историко-правовая – знакомство с правом прошлого (например, с текстами памятников права); популяризация современных правовых теорий, взглядов, нормативных предписаний, идей; футурология права – размышления о состоянии права в будущем;

3) по способу получения правовой информации: посредством устного или письменного общения, посредством использования сети Интернет и пр.;

4) по коммуникации: инициативная (самостоятельный поиск источников научно-популярной информации о праве); адресная (материалы предоставляет по электронной почте ответственный сотрудник организации, например заведующий кафедры, ее членам); организованная (проводится в отношении заранее определенного круга лиц на конференциях, иных коллективных мероприятиях);

5) по источникам финансирования: за счет средств бюджетов различных уровней, за счет иных не запрещенных законом источников финансирования; может быть оплачиваемой деятельностью или носить волонтерский характер;

6) по субъектам, на базе которых реализуется: в образовательных организациях, органах публичной власти, общественных палатах, общественных объединениях и пр.;

7) по проблематике (какого рода знания представляются): а) общая теория государства и права или отраслевые правовые науки; б) фундаментальные или прикладные знания; в) регулятивная (правовые знания о позитивной ответственности, правомерном поведении) или охранительная (правовые знания о негативной ретроспективной ответственности, профилактике правонарушений); г) отечественные или зарубежные правовые исследования.

Научные центры популяризации правовой науки

Наиболее успешно популяризация права проводится на базе «центров превосходства» – организаций, располагающих материально-техническими и кадровыми ресурсами, деятельность которых отличается высоким качеством и результативностью, благодаря чему они являются эталонами для других организаций аналогичного профиля[7]. В первую очередь это крупнейшие юридические вузы и юридические факультеты университетов нашей страны, но не только.

В качестве уставного предмета деятельности популяризация права закреплена для ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», а также ФГБНУ «Исследовательский центр частного права имени С. С. Алексеева при Президенте Российской Федерации».

Повышение правовой культуры граждан закреплено в качестве одной из уставных целей деятельности Общероссийской общественно-государственной просветительской органи-

2021 г. № 478. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[6] См. подробнее о злоупотребление иностранными терминами в правовой науке: *Боброва Н. А.* Злоупотребление иностранными терминами и иные негативные тенденции в науке конституционного права // Вектор науки Тольяттинского гос. ун-та. Серия : Юридические науки. 2023. № 3. С. 5–12.

[7] См.: *Заиченко С. А.* Центры превосходства в системе современной научной политики // Форсайт. 2008. № 1. С. 42.

зации «Российское общество "Знание"» (см. п. 2.2 Устава общества).

Большой вклад в популяризацию правовой науки вносят Общероссийская общественная организация «Ассоциация юристов России» и Ассоциация юридических вузов (ЮРВУЗ).

Особая роль в популяризации науки отводится научным объединениям, содействующим укреплению связей ученых и практиков, поддержке творческих инициатив научной молодежи. Например, Межрегиональная ассоциация конституционалистов России (МАКРО) была создана 1 декабря 2009 г. (руководитель – профессор С. А. Авакьян); Национальная ассоциация административистов (НАСА) – 25 ноября 2015 г. (руководитель – президент НАСА – профессор Л. Л. Попов; вице-президенты – профессор Ю. Н. Старилов, профессор Ю. А. Тихомиров); Российская ассоциация международного права (РАМП), являющаяся правопреемником Советской ассоциации международного права, созданной в 1957 г. (президент – профессор А. Я. Капустин), и др.

Приемы популяризации правовой науки

Приемы популяризации правовой науки многообразны, вот лишь некоторые из них: метод хрестоматии (подборка произведений искусства или отрывков из них, относящихся к конкретной правовой теме); все предложенные выдающимся популяризатором науки Я. И. Перельманом приемы занимательной науки[8]; метод знакового права (по Н. А. Власенко): схемы и даже карикатуры и комиксы и пр.[9]; обращение к примерам из повседневной жизни, повествование, в том числе из собственной практики популяризатора; обращение к интересным артефактам и документам.

Основные форматы популяризации правовой науки

Основными форматами популяризации правовой науки являются научные музеи, фестивали и выставки, конференции и семинары, олимпиады и конкурсы, деловые игры, викторины, экскурсии в органы публичной власти, студенческие кружки, юридические клиники, аудио-, телепродукция на правовые темы, сетевые способы популяризации (конференции, встречи, блоги и др.), научно-популярная правовая литература, научно-популярные и публичные лекции, мастер-классы ведущих ученых и практиков, публичные дискуссии, обучение в целевых группах подготовки студентов для работы в органах публичной власти и пр.

Особую роль для популяризации права имеет формат знаменательных дат (праздники, памятные даты, дни рождения известных правоведов, годовщины со дня принятия нормативных актов, создания государственных органов и пр.). Ежегодно 3 декабря в России отмечается День юриста. Праздник был установлен в 2008 г. Указом Президента Российской Федерации. С 2009 г. в День юриста присуждается высшая юридическая премия России «Юрист года»[10].

Самостоятельный формат популяризации правовой науки – научная школа-практикум – вид коллективного тематического мероприятия, построенного на основе сочетания теоретических занятий и тренингов. Большую известность приобрела Школа-практикум молодых ученых – юристов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Привлекательный и один из самых массовых форматов популяризации правовой науки – это проводимый ежегодно, начиная с 2017 г., Всероссийский правовой (юридический) диктант. Важнейшая задача диктанта – это мотивация различных слоев населения к изучению права, знание которого является неотъемлемой составляющей образованного человека, участвовать в диктанте можно с 14 лет[11].

Развитие интереса к правовой науке, к праву как регулятору можно добиваться и посредством обращения к искусству как форме духовной культуры. Научное познание является продуктивным, но не единственным видом познания права. По-своему значим один из видов познания права – художественное – в его взаимосвязи с научным. Произведения искусства, относящиеся к разным его видам – архитектуре, живописи, графике, скульптуре, прикладному ис-

[8] См.: *Мишкевич Г. И.* Доктор занимательных наук. Жизнь и творчество Якова Исидоровича Перельмана. С. 40–42.

[9] См.: *Власенко Н. А.* Роль А. А. Ушакова в формировании отечественной правовой лингвистики // Государство и право. 2009. № 5. С. 91.

[10] О высшей юридической премии «Юрист года» : указ Президента Российской Федерации от 8 октября 2009 г. № 1129. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[11] Сайт Всероссийского юридического (правового) диктанта. URL: https://юрдиктант.рф (дата обращения: 23.11.2023).

кусству, литературе, музыке, кино, танцу, фотографии, театру и т. д.,– способны привлечь внимание к самой разной правовой проблематике, в частности, художественные образы в источниках правовой науки появляются тогда, когда необходима выразительность, которую не может обеспечить научный язык.

Популяризация правовой науки на юридическом факультете Воронежского государственного университета

Деятельность юридического факультета ВГУ всегда была связана с популяризацией правовой науки и правового знания вообще. Согласно Положению о юридическом факультете Воронежского государственного университета (2020) в перечне его основных целей и задач на первом месте стоит «*удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, углублении и расширении образования, научно-педагогической квалификации*», а одна из функций факультета состоит в том, что он «*осуществляет повышение образовательного и культурного уровня населения*»[12].

Самые первые преподававшие правовую и иные общественные науки университетские ученые, как прибывшие в 1918 г. в Воронеж с имуществом бывшего Императорского Юрьевского (до 1893 г. – Дерптского) университета, так и приехавшие для работы в университете несколько позднее, так или иначе были вовлечены в дело народного просвещения, в популяризацию правовой науки. Открывший на юридическом факультете ВГУ 12 ноября 1918 г. курс своих лекций профессор А. С. Невзоров, впоследствии декан факультета общественных наук, был широко известен в стране не только своей университетской, но и многогранной общественной деятельностью на протяжении всей жизни. В 1892 г. им были организованы публичные лекции русских профессоров в Дерпте, в 1895-м – открыта воскресная школа. В конце XIX в. Александр Серафимович основал в университете кружок студентов-юристов, издававший журнал «Юридическая летопись»[13]. Он руководил группой, которая в 1918 г. занималась возвращением в Воронеж книжных фондов бывшего Юрьевского университета. Начиная с весны 1920 г. А. С. Невзоров вложил много сил в создание рабочего факультета при ВГУ.

Сегодня неоценимый вклад в дело популяризации правовой науки и юридического факультета ВГУ вносит его декан, доктор юридических наук, профессор Ю. Н. Старилов. Много усилий прикладывают заместители декана – Г. Г. Белоконь, Д. В. Зотов, Ю. Б. Носова, О. С. Рогачева, Л. Н. Сенных, М. В. Сенцова, Б. А. Черняк, П. Н. Шабанов, И. Г. Фильченко, каждый по своему направлению деятельности.

В одной публикации невозможно описать весь накопившийся опыт, все инициативы и события. Вот только несколько примеров.

На юридическом факультете ВГУ на постоянной основе осуществляются профориентационные мероприятия в виде проведения несколько раз в году дней открытых дверей, ежегодной конференции Научного общества учащихся, объединившихся в секции «Правоведение», организации экскурсий школьников на факультет и посещения сотрудниками факультета образовательных организаций и пр.

Преподаватели факультета участвуют в мероприятиях Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество "Знание"». Возвращаясь к истории юридического факультета ВГУ, отметим, что так было и раньше. Судя по архивным данным, многие его преподаватели были лекторами Всесоюзного общества «Знание»[14], в издательстве которого с одноименным названием в 1979 г. вышла книга Д. П. Котова «Профессиональный долг», рассказывающая о профессиональном долге руководителя, ученого, офицера, врача, педагога, юриста[15].

---

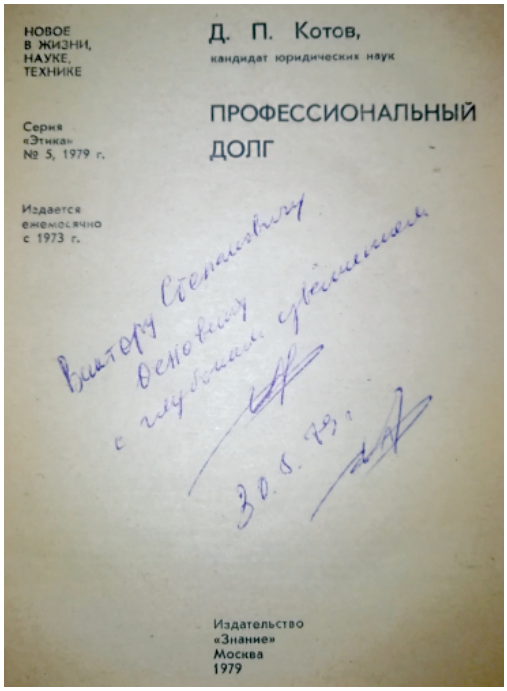
[12] См.: Положение о юридическом факультете Воронежского государственного университета : утв. ректором ВГУ профессором Д. А. Ендовицким 21 июля 2020 г. URL: http://www.law.vsu.ru/docs/law-polozhenie.pdf (дата обращения: 04.12.2023).

[13] См. о профессоре Александре Серафимовиче Невзорове: URL: http://russianestonia.eu/index.php?title=Невзоров_Александр_Серафимович (дата обращения: 03.12.2023).

[14] См., например: О работе среди населения // Протокол заседания кафедры государственного права и советского строительства юридического факультета ВГУ от 9 июня 1964 г. № 15 (Хранение: ГАВО. Ф. 33. Оп. 24. Ех.33).

[15] См.: *Котов Д. П.* Профессиональный долг. М., 1979. 62 с. (Новое в жизни, науке, технике).

Котов Дмитрий Петрович (1939–2001) – юрист, педагог, ученый, видный специалист в области юридической этики и психологии; являлся членом комиссии по профессиональной этике Союза юристов СССР, действительным членом общества психологов СССР (по информации на странице кафедры криминалистики юридического факультета ВГУ. URL: http://www.law.vsu.ru/



Титульный лист книги Д. П. Котова «Профессиональный долг» с дарственной надписью профессору В. С. Основину: «Виктору Степановичу Основину с глубоким уважением. 30.8.79 г.»

Студенческая наука активно развивается благодаря самым разным форматам. Особо отметим деятельность Студенческого научного общества юридического факультета (далее – СНО), являющегося добровольным самоуправляемым объединением учащихся, которые занимаются научно-исследовательской, инновационной, научно-просветительской деятельностью, организацией и проведением научных мероприятий. Согласно п. 2.1. Устава СНО деятельность организации нацелена на *содействие развитию и популяризации юридической науки среди студентов ВГУ и других учебных заведений*[16].

Специально для студентов юридического факультета коллективом преподавателей факультета в качестве руководства для ведения научно-исследовательской работы было подготовлено учебное пособие «Как студенту заниматься наукой»[17].

В предисловии к книге профессор Е. И. Носырева обращает внимание читателей, что издание «подготовлено в виде вопросов и ответов на них. Такой формат избран не случайно. Именно с этих вопросов начинается научная работа и общение с научным руководителем; затем от курса к курсу какие-то вопросы сохраняются или меняются в зависимости от интереса студента, но их становится не меньше… Студенту будет легко сориентироваться в таком пособии – достаточно найти свой вопрос и получить ответ на него»[18].

Регулярно проводятся научно-практические конференции, посвященные памяти выдающихся ученых юридического факультета ВГУ, популяризирующие их правовое творческое наследие, некоторые из них стали периодическими (таковы, в частности, конференции памяти профессора Л. Д. Кокорева, профессора М. Г. Коротких, профессора О. Я. Баева, профессора В. С. Основина, профессора Г. Ф. Горского).

В отделе обслуживания юридического факультета Зональной научной библиотеки ВГУ оформлена книжная выставка, на которой представлены труды ученых каждой кафедры за весь период работы.

Важное значение для популяризации правовой науки имеют действующие на юридическом факультете ВГУ научные центры: Научно-образовательный центр юридической антропологии и конфликтологии (руководитель – профессор С. Н. Махина), Темпус Центр европейского и международного права (руководитель – профессор П. Н. Бирюков), Российский филиал Центра информации и организации исследований публичных финансов и налогового права стран Центральной и Восточной Европы (директор – профессор М. В. Сенцова),

structure/criminalistics/index.html (дата обращения: 03.12.2023)). См. о Д. П. Котове подробнее: *Горский В. В., Горский М. В.* О вкладе Д. П. Котова в развитие юридической психологии и судебной этики // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2020. № 1 (40). С. 8–14.

[16] См. страницу Студенческого научного общества на сайте юридического факультета ВГУ. URL: http://www.law.vsu.ru/science/sss/index.html (дата обращения: 02.12.2023). 25 ноября 2023 г. состоялась Международная студенческая научно-практическая конференция «Цифровизация общества и государственного управления», посвященная 105-летию юридического факультета Воронежского государственного университета и юбилею Студенческого научного общества.

[17] Как студенту заниматься наукой : учеб. пособие по проведению научно-исследовательской работы на юридическом факультете / Е. И. Носырева, Г. Г. Белоконь, Д. В. Зотов [и др.]. 2-е изд., испр. и доп. Воронеж, 2022. 133 с. (Авторский коллектив книги: Е. И. Носырева, Г. Г. Белоконь, Д. В. Зотов, О. А. Поротикова, А. И. Поротиков, Г. О. Пирко, О. С. Рогачева, Т. Н. Сафронова, О. А. Сухорукова, Д. Г. Фильченко, И. Г. Фильченко, О. Н. Шеменева, А. С. Яковлев).

[18] Там же. С. 8.

Воронежский филиал Центра изучения римского права, Центр правовых инноваций и примирительных процедур ВГУ (руководитель – профессор Е. И. Носырева).

В направлении популяризации антикоррупционного законодательства большая работа ведется заведующим кафедрой уголовного права ВГУ, доцентом А. Г. Кудрявцевым. Начиная с 2017 г. в университете ежегодно проводится приуроченный к Международному дню борьбы с коррупцией межфакультетский круглый стол, с 2018-го – с участием сотрудников правоохранительных органов; организуются иные просветительские мероприятия антикоррупционной направленности. В 2022 г. студенты юридического факультета заняли призовые места в конкурсах антикоррупционного плаката и сценического мастерства по воспитанию невосприятия коррупционных действий в ходе регионального этапа Всероссийского антикоррупционного форума финансово-экономических органов.

На юридическом факультете издается несколько весомых научных изданий. Необходимо особенно отметить рецензируемый научный журнал «Вестник ВГУ. Серия: Право» (главный редактор – профессор Ю. Н. Старилов), издаваемый с 2006 г.[19]

В 2003 г. было основано серийное издание научных трудов «Юбилеи. Конференции. Форумы»[20]. В предисловии к первому сборнику из данной серии сказано: «*Серия "Юбилеи. Конференции. Форумы" задумана как издание, посвященное значительным событиям в жизни юридического факультета Воронежского государственного университета: юбилейным датам преподавателей, форумам и научно-практическим конференциям, организованным и проведенным на факультете; иным заслуживающим внимания случаям*». Первый выпуск серии посвящен юбилею профессора Ю. Н. Старилова; в нем был опубликован теоретический анализ актуальной и сегодня проблемы, разрабатываемой Юрием Николаевичем на протяжении многих лет, – административной юстиции, административного судопроизводства и учреждения в России административных судов[21].

Для наглядности обучения аудитории в корпусе юридического факультета оформлены тематически (зал судебных заседаний, криминалистическая лаборатория, экспериментальный музей и исследовательская лаборатория Научно-образовательного центра антропологии и конфликтологии, гостиная Юстиции).

О юридическом факультете ВГУ снято несколько фильмов. Все они показывают зрителю жизнь факультета, и в этом их главная сила. Большие картины были сняты к юбилеям факультета в 2008, 2018 и 2023 гг. Фильмы, приуроченные к 105-летию факультета, создали студенты, участвующие в деятельности СНО, а также выпускник юридического факультета 1997 г. А. А. Силин с участием однокурсников.

На юридическом факультете ВГУ по инициативе декана профессора Ю. Н. Старилова активно развивается такое направление популяризации правовой науки, как обращение в процессе юридического образования к произведениям искусства. Общеизвестно, что искусство развивает кругозор и воображение, способствует общению, снижает стресс, а значит, помогает в учебе и работе.

Впервые в истории юридического факультета 31 августа 2023 г. к началу нового учебного года открыт вернисаж его выпускников, на котором были представлены работы в разных стилях и жанрах[22]. Стены корпуса украшены картинами, подаренными гостями факультета. Неповторимую атмосферу создают размещенные на стенах портреты деканов и профессоров юрфака, ушедших из жизни.

Уникальный формат популяризации правовой науки – создание с 2018 г. настенных календарей, например, «Искусство и правосудие» (2018, 2022), «Писатели» (2019), «Картины

[19] Научный рецензируемый журнал «Вестник ВГУ. Серия: Право» включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук. См. подробнее информацию на сайте журнала: URL: https://journals.vsu.ru/law/index (дата обращения: 02.12.2023).

[20] См. страницу серии «Юбилеи. Конференции. Форумы» на сайте юридического факультета ВГУ. URL: http://www.law.vsu.ru/science/publications/jubilee.html (дата обращения: 02.12.2023).

[21] См. об этом подробнее: *Старилов Ю. Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству // Юбилеи, конференции, форумы / предисл. В. А. Панюшкина. Воронеж, 2003. Вып. 1. С. 5–7 ; Воронежская школа административного права : четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2023. 704 с. (Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 15).

[22] См.: информацию о вернисаже на сайте юридического факультета ВГУ. URL: http://www.law.vsu.ru/news/2023/20230901.html (дата обращения: 10.12.2023).

А. Е. Маслова» (2020), «Юрфак таланту не помеха» (2021), «Монументальное право» (2023), «Выпускники» (2022, 2023), «Студенческий» (2024), календарь, посвященный юристам, сделавшим профессиональную и академическую карьеру в Воронежском государственном университете и добившимся успехов, которые по праву считаются большим вкладом в научно-педагогический потенциал юридического факультета ВГУ (2024).

В поэтической и музыкальной части торжественного собрания, посвященного 105-летию юридического факультета ВГУ, состоявшегося 17 ноября 2023 г., приняли участие преподаватели и сотрудники юридического факультета ВГУ[23].

С 2023 г. в рамках дискуссионного клуба кафедры криминалистики «Следствие ведут…» студенты под руководством доцентов В. В. Горского и М. В. Горского разбирают криминалистические аспекты известных кинофильмов (состоялись заседания, посвященные кинолентам «Место встречи изменить нельзя» (1979), «Власть страха» (1999), «Улика» (1985) и др.).

На протяжении многих лет ведутся тематические рубрики и издаются тематические публикации о произведениях искусства в научных периодических изданиях факультета: рубрика «Искусство и правосудие» в журнале «Судебная власть и уголовный процесс» (главный редактор – доцент Д. В. Зотов) и «Конституционное право в искусстве» в журнале «Конституционализм и государствоведение» (главный редактор – профессор Т. М. Бялкина).

Таким образом, популяризация правовой науки представляет собой активную творческую деятельность – публичное представление правовых знаний, знаний о выдающихся правоведах, научных и образовательных организациях в сфере права в доступной форме в целях правового просвещения населения, которая обусловлена особыми причинами, характеризуется только ей присущими видами, форматами и приемами проведения.

В условиях увеличивающегося массива правовой информации в популяризации правовой науки неизбежны поиск и возникновение новых подходов, особенно чтобы привлекать в правовую науку и практику новые кадры. Популяризация не может заменить классическое юридическое образование, но она может вызвать желание учиться праву. Поэтому вопросы о том, каким должен быть популяризатор правовой науки, об организациях, на базе которых наиболее успешно осуществляется популяризация правовой науки, – важнейшие в юридической педагогике, правовом просвещении и повышении правовой грамотности населения. Российские университеты и юридические факультеты в их составе, юридические вузы были и остаются, образно говоря, флагманами популяризации правовой науки. На юридическом факультет ВГУ во все времена популяризации правовых знаний всегда уделялось большое внимание, такое положение сохраняется и сегодня.

[23] См.: информацию о торжественном собрании на юридическом факультете 17 ноября 2023. URL: http://www.law.vsu.ru/news/2023/20231122.html (дата обращения: 10.12.2023).

Библиографический список

Бабурин С. Н. Место юридического образования в цивилизационной культуре // Вестник Моск. ун-та им. С. Ю. Витте. Серия 2 : Юридические науки. 2023. № 2 (38). С. 12–18.

Боброва Н. А. Злоупотребление иностранными терминами и иные негативные тенденции в науке конституционного права // Вектор науки Тольяттинского гос. ун-та. Серия : Юридические науки. 2023. № 3. С. 5–12.

Воронежская школа административного права : четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2023. 704 с. (Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 15).

Власенко Н. А. Роль А. А. Ушакова в формировании отечественной правовой лингвистики // Государство и право. 2009. № 5. С.86–92.

Горский В. В., Горский М. В. О вкладе Д. П. Котова в развитие юридической психологии и судебной этики // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2020. № 1 (40). С.8–14.

Заиченко С. А. Центры превосходства в системе современной научной политики // Форсайт. 2008. № 1. С. 42–50.

Котов Д. П. Профессиональный долг. М. : Знание, 1979. 62 с. (Новое в жизни, науке, технике).

Как студенту заниматься наукой : учеб. пособие по проведению научно-исследовательской работы на юридическом факультете / Е. И. Носырева, Г. Г. Белоконь, Д. В. Зотов [и др.]. 2-е изд., испр. и доп. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2022. 133 с.

Мишкевич Г. И. Доктор занимательных наук. Жизнь и творчество Якова Исидоровича Перельмана. М. : Знание, 1986. 92 с.

Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству //

Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. Вып. 1. 144 с.

References

Baburin S.N. The place of legal education in civilizational culture // Bulletin of Moscow University. S. Yu. Witte. Series 2: Legal sciences. 2023. No. 2 (38). P. 12–18.

Bobrova N. A. The excessive use of foreign terms and other negative trends in the constitutional law science // Science Vector of Togliatti State University. Series: Legal Sciences. 2023. No. 3. C. 5–12.

Voronezh School of Administrative Law: a quarter of a century of scientific research / ed. Yu. N. Starilov ; Voronezh State University. Voronezh : VSU Publishing House, 2023. 704 p. (Anniversaries, conferences, forums; issue 15).

Vlasenko N.A. The role of A.A. Ushakova in contrast to domestic linguistics // State and law. 2009. No. 5. P. 86–92.

Gorsky V. V. On the contribution of D. P. Kotov to the development of legal psychology and judicial ethics // Proceedings of Voronezh State University. Series : Law. 2020. No. 1 (40). P. 8–14.

Zaichenko S. A. Centers of excellence in the system of modern scientific policy // Foresight. 2008. No. 1. P. 42–50.

Kotov D. P. Professional duty. Moscow : Znanie, 1979. 62 p. (New in life, science, technology).

How a student can do science : a textbook on conducting research work at the Faculty of Law / E. I. Nosyreva, G. G. Belokon, D. V. Zotov et al. 2nd ed., rev. and additional. Voronezh : VSU Publishing House, 2022. 133 p.

Mishkevich G. I. Doctor of entertaining sciences. Life and work of Yakov Isidorovich Perelman. Moscow : Knowledge, 1986. 192 p.

Starilov Yu. N. From administrative justice to administrative proceedings // Anniversaries, conferences, forums. Voronezh, 2003. Vol. 1. 144 p.

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

Поступила в редакцию: 18.12.2023

Для цитирования:
Сазонникова Е. В. Популяризация правовой науки в России: вопросы теории и практики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 68–76. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/68-76.

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

Received: 18.12.2023

For citation:
Sazonnikova E. V. Popularization of legal science in Russia: questions of theory and practice // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 68–76. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/68-76.

УДК 340
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/77-84

ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: СУЩНОСТЬ ЯВЛЕНИЯ В ИСТОРИКО-ПРАВОВОМ РАКУРСЕ

Е. Е. Тонков
Белгородский государственный национальный исследовательский университет

М. Н. Абдуллаев
Дагестанский государственный университет

THE CONTINUITY OF STATEHOOD: THE ESSENCE OF THE PHENOMENON IN THE HISTORICAL AND LEGAL PERSPECTIVE

E. E. Tonkov
Belgorod State National Research University

M. N. Abdullaev
Dagestan State University

Аннотация: рассматривается сущность преемственности государственности как историко-правового феномена на примере развития социально-юридических систем в Дагестане. На основе осмысления результатов теоретико-методологического анализа и фактических данных, характеризующих потенциальную возможность сохранения социумами имманентного своеобразия в эволюционном процессе, дается оценка преемственности как закономерности развития государственности. Являясь органическим принципом развития, преемственность представляется фактором детерминации историко-правовой сущности государственности и содержит комплекс политических, правовых, религиозных и других общезначимых ценностей конкретного периода формирования определенной социосистемы.
Ключевые слова: государственность, преемственность, закономерность, социально-политическая система, общество, народ, этнос, право, ценность.

Abstract: the article is devoted to the analysis of the essence and causality of the continuity of the phenomenon of statehood using the example of the historical development of socio-legal systems in one of the Russian regions – Dagestan. Based on the understanding of the theoretical and methodological complex and the accumulated knowledge of socio-political development, which generates the possibility of societies preserving their immanent originality in evolutionary progress and transformation, the work assesses continuity as the first and main pattern of statehood development. As a result of the study, it was established that continuity, being an organic principle of development, acts as a factor in determining the evolutionary essence of statehood and includes the choice of political, legal, religious and other generally significant values of a particular period of progress of a given system.
Key words: statehood, continuity, regularity, socio-political system, society, people, ethnicity, law, value.

Проблема соотношения государственного пространства и государственного суверенитета с учетом происходящих геополитических изменений в современном мире в последнее время обоснованно актуализируется и становится одним из вызовов для России и других стран, исторически утвердившихся на своей территории. Как отмечает И. А. Исаев, «глобальная система в идейной перспективе устраняет понятие

© Тонков Е. Е., Абдуллаев М. Н., 2024

границы, а национальную территорию заменяет виртуальным пространством нового мира. В рамках этой концепции национальное государство должно будет уступить место империи нового типа, унифицирующей все пространство экономически и политически»[1].

В сложившейся ситуации «жизненно важно понять исторические корни федеративной государственности, динамику ее развития, степень ее устойчивости»[2]. Безусловно, преемственность следует рассматривать как важнейшее звено формирования государственности, правового регулирования общественных отношений. Преемственность позволяет осуществлять определение сферы правового регулирования, создавать основы государственной жизни, с ее помощью в правовую систему вводятся методы, средства и способы юридического воздействия.

Приоритетной задачей историко-правовой науки продолжает оставаться исследование и раскрытие векторов становления суверенной российской государственности как закономерного процесса единения и консолидации народов в государственно организованную идентичность. При этом существенное значение имеет восстановление исторической связи времен, осмысление культурно-правового наследия народов, соединенных общей судьбой на своей земле. Многолетний опыт развития национальных республик в составе России представляет научный интерес с точки зрения теоретического анализа зарождения и сохранения исторически сложившегося государственного единства. В решении методологической проблемы исследования феномена государственности как историко-правового явления фундаментальное значение приобретают принцип историзма и концепция исторической преемственности.

Подходы к рассматриваемой проблеме можно обозначить как узкий и широкий. Первый из них ограничен рамками отечественной правовой системы. Второй подход предполагает выход за национальные рамки, взгляд на проблему с философско-исторических и компаративистских позиций. Естественно, что неодинаковый угол зрения предполагает и разные выводы. Однако при любом подходе исследование должно учитывать влияние на преемственность государственности внешних факторов, так называемой «среды обитания».

Принято считать, что историзм (от греч. *historia* – рассказ о прошлых событиях, о том, что узнано, исследовано)[3] как научный метод возник в Германии в XIX в. на основе учений Гераклита, Платона и Аристотеля. Применительно к социальной жизни как явления, развивающегося во времени, его разрабатывали Дж. Вико, Вольтер, Г. Ф. В. Гегель, К. Маркс.

А. В. Корнев характеризирует историзм как «один из принципов познания, изучения истории, в основе которого лежит следующая формула, а именно любое историческое событие… необходимо рассматривать, изучать в контексте их развития, обязательно с учетом конкретной исторической ситуации»[4].

В современном подходе к анализу исторического развития государственности народов Дагестана учитываются факторы и особенности ее социальной детерминации. Эта специфика обусловлена адаптацией компонентов различных культур на автохтонной почве, где формируется неоднозначное соединение социально-культурных образцов. Дагестанские традиционные общества на пути к своей государственности в периоды Античности, Средневековья и Нового времени не только сформировали и осуществили в этой области оригинальные концепции. Каждый ранний социум, предшествующие поколения были достаточно состоятельны в интеллектуальном отношении, сумев обеспечить создание органов государственной власти и необходимых средств правового регулирования. Поэтому при рассмотрении диахронии социально-юридических систем в действительности решается задача обнаружения особенностей построения во времени разнообразных государственно организованных обществ. Речь идет об осмыслении на основе теоретико-методологического комплекса и накопленных знаний закономерностей социально-политического развития, генерирующих возможность сохранения социумами имманентного своеобразия в эволюционном прогрессе и преобразовании. По словам Гегеля, «историки связывают воедино перехо-

[1] *Исаев И. А.* Государство и нация в пространстве // История государства и права. 2016. № 3. С. 44.

[2] *Малько А. В., Гуляков А. Д., Саломатин А. Ю.* Федерализм в историко-государствоведческом измерении // Государство и право. 2018. № 12. С. 118–119.

[3] Словарь. Современная энциклопедия. URL: http// www.dic.academic.ru (дата обращения: 09.01.2024).

[4] *Корнев А. В.* Принцип историзма и его методологическое значение // История государства и права. 2023. № 8. С. 47.

дящие явления и увековечивают их… Мы имеем дело с такими народами, которые знали, что они собою представляют… Когда мы имеем дело с прошлым и занимаемся далеким от нас миром, духу открывается такое настоящее… События различны, но общее и внутреннее в них, их связь едины. Это снимает прошлое и делает события современными»[5].

Смысл данных сентенций заключается в том, что поступательное развитие народов как государственно организованных обществ и последовательное сохранение ими эндогенных, типических черт основано на закономерной преемственности социально-культурной традиции от формации к формации, преемственности поколений. В аспекте рассматриваемой тематики дагестанские общества эволюционно из века в век обретали государственность, сохраняя историческую преемственность и проходя определенные стадии. Для того чтобы осмыслить это, существует только один целесообразный метод – историзм, позволяющий понять сущность государственно-правовых явлений в их закономерном развитии. Производной чертой этого метода, по авторитетному свидетельству В. Д. Зорькина, является учет специфических культурных особенностей в универсальном контексте. Между тем принцип историзма в применении к государству сегодня востребован недостаточно[6].

В контексте историзма государственность есть нечто исторически обусловленное, эволюционирующий феномен, который необходимо изучать в его последовательном становлении и развитии, в неразрывной связи с порождающими его условиями. Следует согласиться с видным конституционалистом и в том, что, исходя из единства государства и общества как двух взаимозависимых начал, можно утверждать, что государственность была востребована к жизни определенным типом общества. Таким образом, первой и основной закономерностью развития государственности является ее преемственность.

Другая закономерность заключается в обусловленности природы государственности конкретным типом социальной системы, учитывая, что «государство как социальный институт имеет своим истоком общество, а значит, и его нормативную систему»[7]. Государственность возникает в конкретной социальной, этнической и культурной среде, где еще на уровне потестарного общества формируется своя система норм, традиций и ценностей. Указанные факторы объективно влияют на архитектуру государственности. По справедливому мнению А. С. Шабурова, «определенный отпечаток на характер государственности… наложил национальный вопрос. Наличие в России различных европейских и азиатских народов, географические и религиозные факторы, особенности образования централизованного государства повлияли на политический режим и на иные элементы формы государства»[8].

Преемственность государственности неотделима от преемственности власти, традиций и поколений. Преемственный означает, во-первых, «идущий в порядке последовательности от одного к другому, основанный на переходе от одного к другому», а во-вторых, «определяемый правом преемства, переходящий от одного к другому по праву преемства»[9]. Преемственность в обществе включает три взаимосвязанных аспекта: во-первых, накопление и хранение культурной информации прошлого, во-вторых, передача социальных и культурных ценностей от поколения к поколению, в-третьих, усвоение этих ценностей каждым новым поколением, каждой новой социальной системой.

Преемственность государственности в историко-правовом ракурсе носит объективно-закономерный характер, который выражается в сохранении, передаче и поддержании народами эндогенных типических черт социально-политической и культурно-правовой традиции, что проявляется в скреплении целостных связей между различными формами организации общества. Идейные механизмы традиционного национального самосознания проявляются в виде интерпретаций: в глубине современности всегда лежит традиция[10].

[5] *Гегель Г. Ф. В.* Лекции по философии истории / пер. А. М. Водена. СПб., 1993. С. 58–61.

[6] См.: *Зорькин В. Д.* Философия права : прошлое, настоящее и будущее // Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики. М., 2010. С. 33, 39.

[7] *Жуков В. Н.* Понятие государства : возвращение к классике // Государство и право. 2023. № 5. С. 15.

[8] *Шабуров А. С.* Российское государство и российская государственность : проблемы соотношения и историческое развитие // Рос. юрид. журнал. 2013. № 1. С. 11.

[9] Словарь русского языка : в 4 т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований ; под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М., 1999.

[10] См.: *Исаев И. А.* Конституция и скрытая традиция // История государства и права. 2023. № 6. С. 16–29.

В процессе исторического развития преемственность государственности может иметь как непрерывный так и дискретный характер, что связано с неизбежностью возникновения противоречий между предшествующими, существующими и зарождающимися социо-политическими и правовыми системами. Как считает А. О. Андреева, «в такие моменты преемственность выступает буферной зоной, в которой старое смыкается с новым при постепенном накоплении нового правового материала. Поэтому с помощью преемственности как метода можно рассматривать определенные исторические интервалы, в рамках которых происходит модернизация государственной власти и управления, то есть в процессе их приспособления к новым социально-экономическим реалиям»[11].

Исследуя качественные закономерности государственности, А. Б. Венгеров представляет ее как «преемственность и обновление политической, структурной и территориальной организации общества, то есть государственно-правовые процессы, происходящие в течение длительного периода жизнедеятельности российского общества»[12].

Осмысление в поколениях государственности как разумного устроения общества, рациональный взгляд на преемственную связь между национально-государственными основаниями позволяет выявить тенденции развития государственно организованных обществ. Таким социально-правовым системам в Дагестане в различные периоды эволюции присуща определенная историко-культурная конкретика и своеобразие и, следовательно, национальная специфика. Эклектичность типов государственности народов в Дагестане является характерологической особенностью, определяющей своеобразие исторического процесса становления здесь государственности, придавая ей адаптивность к развитию социальных отношений.

Концепция историко-правовой преемственности, заложившая основы понимания преемственности феномена государственности, испытала заметное влияние философии права, что привело к синкретическому соединению в рамках понятия «преемственность государственности» связей между различными этапами, периодами и ступенями развития народов. Преемственность, являясь органическим принципом развития, выступает фундаментальным фактором детерминации эволюционной сущности государственности и включает совокупность политических, правовых, религиозных и других общезначимых ценностей конкретного периода развития определенной социосистемы.

В. Г. Рубанов содержание категории «преемственность» называет «философско-методологической основой познания взаимодействия различных процессов и этапов в развитии систем различного характера»[13]. Характер движения этносов Дагестана в сторону сплочения в государственно организованную идентичность объясняется уникальными факторами, которые развивались уже в средневековый период. Имелись относительно развитые системы представительства и правосудия, правового регулирования сословий, осуществлялись последовательные рецепции исламского права. Существование культивированных систем власти и управления, рациональных правовых институтов было, по нашему мнению, необходимой существенной предпосылкой возникновения системы государственности народов и ее последовательной преемственности в последующие периоды. Именно преемственность находится в общности культур как древних, так и современных дагестанских социумов. Примечательно суждение Т. Иглтона о том, что любая национальная или этническая культура становится собой только благодаря объединяющему принципу государства. Вот почему каждый народ имеет право на свое собственное государство хотя бы в силу того, что это отдельный народ, а государство – высший способ осуществления этнической идентичности[14].

Развитие государственности народов коррелируется и идентифицируется с их перманентной культурно-правовой трансформацией. Вопрос об исторических судьбах государственности был всегда важен для общества уже в силу того, что она была определяющим фактором этногенеза. В. Н. Жуков обращает внимание на параллельный характер процессов этногенеза и политической консолидации, при котором «появ-

[11] *Андреева А. О.* История российского государственного управления : общие закономерности и преемственность развития // Евразийский союз ученых. 2018. № 3 (48). С. 62.

[12] *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. Ч. 1 : Теория государства. М., 1995. С. 179.

[13] *Рубанов В. Г.* Понятие «преемственность» и его социальное измерение // Известия Том. политехн. ун-та. 2013. Т. 323, № 6. С. 105.

[14] См.: *Иглтон Т.* Идея культуры. М., 2012. С. 91.

ление государства интенсифицировало процесс этнообразования: власть закрепляла культурные особенности и через них влияла на этнообразования. Власть изначально формируется из гущи национальных стереотипов, воспринимает и перерабатывает, конституирует и закрепляет их в виде политико-правовых ценностей, норм, институтов и механизмов»[15]. Поэтому преемственность государственности в «чистом виде» не существует, так как она не мыслится в виде элементарной теоретической конструкции и должна соответствовать действительному историческому опыту. В этом заключаются причины неравномерности исторического движения и концентрированного культурного многообразия, его специфичности, в связи с чем общая идея государственности реализуется в разных регионах через конкретные социумы и этнические сообщества.

Каждому типу социума соответствуют в разные периоды определенные типы общественных отношений в сфере производства, политической системы, права, религии, парадигмы, имеющие аналитическую и эвристическую ценность. В плане ее логического обобщения и толкования в аспекте известного постулата Г. Дж. Бермана о том, что «нововведения можно легитимировать, только облекая их в авторитет прошлого»[16], стоит рассматривать преемственность государственности через призму последовательных стадий. Анализируя механизм преемственности, П. А. Стерхов и Е. В. Грозина приходят к выводу, что «именно преемственность как универсальная закономерность оказывает преобладающее влияние на государственность на всех этапах ее развития… Преемственность государственности – это связь между различными историческими ступенями развития государственности, обусловленная диалектическим единством прерывности и непрерывности экономических и иных социальных отношений и собственно развитием государственности»[17]. Хотя данная дефиниция сама по себе не дает достаточных оснований для полного представления о преемственности государственности как исторической закономерности, однако она полезна как введение в анализ сходств и различий между различными этапами существовавших общественно-политических систем. Например, для становления государственно организованных обществ в Дагестане в процессе создания стратифицированных, дифференцированных государств (феодальные Кавказская Албания, Хазарский каганат) ключевыми факторами стали социальная стратификация и интегрирующая сила религии, когда властным институтам, правовым средствам и теологии был придан системный характер.

Важные коррективы в понимание преемственности государственности вносит гипотеза о том, что линия преемственности не могла появиться, если бы в предшествующие столетия не получили развитие на высоком уровне социально-политическое единство, правовой строй общества. Традиция преемственности государственности выросла из эволюции социальных и экономических отношений, развития централизованных властей и правовой культуры. В конечном счете, преемственность государственности есть продукт трансформации вследствие исторически укоренившихся ценностей и норм общества, способ воспроизводства конкретного социума. Однако это не означает, что преемственность государственности является только историко-правовым феноменом. Государственность – это не только факт, но также и идея, осознание развития во времени; эволюция в сочетании с памятью о значимости социальных, политических, религиозных, культурных традиций. Равным образом ее преемственность опирается на типы экономического и политического строя, на культурно-исторические, религиозные и другие критерии и тем самым имеет интеллектуальную и функциональную природу.

Преемственность по своей природе имеет как материальный, так и метафизический смысл, что связано с отображением диахронического размежевания существования и эволюции государственности.

Сущность государственности, характер используемых в обществе свойств и возможностей в разные периоды развития социума неравнозначны. Соответственно, государственность в такие периоды входит в различные системы социально-политических координат. Таким образом, преемственность государственности – это трансформация и модификация социально-по-

[15] *Жуков В. Н.* Понятие государства : возвращение к классике // Государство и право. 2023. № 5. С. 15.

[16] *Берман Г. Дж.* Западная традиция права : эпоха формирования. М., 1998. С. 524.

[17] *Стерхов П. А., Грозина Е. В.* Механизм преемственности в развитии государственности (теоретический аспект) // Вестник Вост.-Сиб. ин-та МВД России. 2013. № 4 (67). С. 110–114.

литических и правовых установлений и институтов, приспособление их к новому состоянию и уровню культурного и гуманитарного развития. Сегодня, когда кризисные тенденции затронули практически все политико-правовые формы общественной жизни, преемственность государственности предполагает необходимость переосмысления сложившихся позиций и точек зрения на новой методологической основе. Эта потребность объясняется тем, что теоретические положения и формулы уже не в состоянии предоставить нам адекватное ситуации толкование происходящих перемен, и тем более прогнозировать предстоящие катаклизмы. Качественная трансформация политических отношений с Западом на фоне расширения субъектного состава Федерации является одновременно и поводом изменения содержательной характеристики всей правовой системы, а не только ее международно-правового аспекта.

Поэтому преемственность государственности как историческая закономерность не может быть безоговорочно сведена ни к условиям порождающего ее общества, ни к соответствующей системе идей и ценностей. Необходимо анализировать преемственность как самостоятельный фактор, а не только как последствие цели социально-политических, экономических, правовых, религиозных явлений.

Характерной особенностью современной концепции государственности является наличие многообразных конкурирующих, не совпадающих друг с другом воззрений[18]. Различие мнений по данной тематике вполне объяснимо, так как отражает многообразие научных и мировоззренческих позиций. Современные концепции государственности выработаны на междисциплинарной основе. Наиболее обоснованными и перспективными из них являются теоретические конструкции государственности в форме воспроизводства реальных видов и типов общественных отношений. Так, Л. А. Морозова, рассматривая государственность как свойство, качество, состояние общества на конкретном историческом этапе, выделяет следующие элементы государственности: само государство, экономический строй общества и его социальную организацию, духовно-нравственную (культурную) организацию общества, правовую, информационную системы и человека как субъекта человеческого развития[19].

Е. В. Сафронова и С. В. Карсканова определяют государственность как системообразующую политико-правовую категорию, «отражающую качественное состояние государства и общества, взятое в их единстве, характеризующееся исторической преемственностью и постоянством базовых институтов (или констант, институциональных матриц, традиций, сверхценностей), связанных с национальной самобытностью и обеспечивающих ее воспроизводство в различные исторические периоды»[20]. В качестве главной характеристики государственности ими называется «историческая преемственность и постоянство базовых институтов».

На наш взгляд, государственность народа должна рассматриваться как факт истории, сущность которого осмысливается на том уровне умозрения, на котором соединяются категории и понятия истории, политологии, социологии, этнологии и собственно юриспруденции, дающей конечное теоретическое обобщение государственности и понимания ее преемственности.

Государственность как юридическая категория содержит в себе значительный эвристический ресурс. Ее анализ в таком ракурсе расширяет содержание историко-правовых знаний, обогащает и конкретизирует понимание преемственности государственности как специфической закономерности, играющей существенную роль в организации и регламентации общественного уклада в различные периоды истории.

Понятие «преемственность» выступает фактором детерминации эволюционной сущности государственности и заключает в себе ранее упоминавшуюся совокупность политических, правовых, религиозных и других общезначимых ценностей. Преемственность государственности в историко-правовом ракурсе, отражая сохранение социумами имманентного своеобразия в эволюционном процессе, последовательное поддержание ими эндогенных типических черт

[18] См.: *Абдуллаев М. Н.* К проблеме понимания государственности республики – субъекта Федерации в российской юридической науке (на примере Республики Дагестан) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 2. С. 45.

[19] См.: *Морозова Л. А.* Проблемы современной российской государственности : учеб. пособие. М., 1998. 253 с.

[20] *Сафронова Е. В., Карсканова С. В.* «Государство» и «государственность» : проблема терминологического соотношения и определения // История государства и права. 2014. № 22. С. 42–48.

культурно-правовой традиции, является универсальной закономерностью, проявляющейся в соединении синкретических связей между различными формами организации общества, адаптации их к новому состоянию и уровню культурного и гуманитарного развития.

Библиографический список

Абдуллаев М. Н. К проблеме понимания государственности республики – субъекта Федерации в российской юридической науке (на примере Республики Дагестан) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 2. С. 43–48.

Андреева А. О. История российского государственного управления: общие закономерности и преемственность развития // Евразийский союз ученых. 2018. № 3 (48). С. 60–63.

Артеменков М. Н. Приветственное слово на первом Всероссийском смоленском правовом форуме «Право и государство: история, теория, философия» // История государства и права. 2022. № 1. С. 3.

Берман Г. Дж. Западная традиция права : эпоха формирования. М., 1998. 622 с.

Венгеров А. Б. Теория государства и права : ч. 1. Теория государства. М., 1995. 528 с.

Гегель Г. Ф. В. Лекции по философии истории (перевод А. М. Водена). СПб., 1993. 400 с.

Жуков В. Н. Понятие государства: возвращение к классике // Государство и право. 2023. № 5. С. 9–23.

Зорькин В. Д. Философия права : прошлое, настоящее и будущее // Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики. М., 2010. С. 33–42.

Иглтон Т. Идея культуры. М. : ВШЭ, 2012. 192 с.

Исаев И. А. Государство и нация в пространстве. История государства и права. 2016. № 3. С. 40–44.

Исаев И. А. Конституция и скрытая традиция // История государства и права. 2023. № 6. С. 16–20.

Корнев А. В. Принцип историзма и его методологическое значение // История государства и права. 2023. № 8. С. 47–55.

Малько А. В., Гуляков А. Д., Саломатин А. Ю. Федерализм в историко-государствоведческом измерении. Государство и право. 2018. № 12. С. 116–127.

Морозова Л. А. Проблемы современной российской государственности : учеб. пособие. М. : Юрид. лит., 1998. 254 с.

Рубанов В. Г. Понятие «преемственность» и его социальное измерение // Известия Томск. политехн. ун-та. 2013. Т. 323, № 6. С. 103–110.

Сафронова Е. В., Карсканова С. В. «Государство» и «государственность»: проблема терминологического соотношения и определения // История государства и права. 2014. № 22. С. 42–48.

Словарь русского языка : в 4 т. / под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М. : Рус. яз. ; Полиграфресурсы, 1999.

Словарь. Современная энциклопедия. URL: http//www.dic.academic.ru (дата обращения: 09.01.2024).

Стерхов П. А., Грозина Е. В. Механизм преемственности в развитии государственности (теоретический аспект) // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2013. № 4 (67). С. 110–114.

Шабуров А. С. Российское государство и российская государственность: проблемы соотношения и историческое развитие // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 9–11.

References

Abdullaev M. N. On the problem of understanding the statehood of a republic – a subject of the Federation in Russian legal science (using the example of the Republic of Dagestan) // North Caucasian Legal Bulletin. 2021. No. 2. P. 43–48.

Andreeva A. O. History of Russian public administration: general patterns and continuity of development, Eurasian Union of Scientists. 2018. No. 3 (48). P. 60–63.

Artemenkov M. N. Welcoming speech at the first All-Russian Smolensk Legal Forum “Law and State: History, Theory, Philosophy” // History of State and Law. 2022. No. 1. P. 3.

Berman G. J. Western tradition of law: the era of formation. Moscow, 1998. 622 p.

Vengerov A. B. Theory of state and law: part 1. Theory of the state. Moscow, 1995. 528 p.

Hegel G. F. V. Lectures on the philosophy of history (Translation by A. M. Woden). St. Petersburg, 1993. P. 58–61.

Zhukov V. N. The concept of the state: a return to the classics. State and law. Moscow, 2023. No. 5. P. 9–23.

Zorkin V. D. Philosophy of law: past, present and future / Philosophy of law at the beginning of the 21st century through the prism of constitutionalism and constitutional economics. Moscow, 2010. P. 33–42.

Eagleton T. The idea of culture. Moscow : Higher School of Economics, 2012. 192 p.

Isaev I. A. State and nation in space. History of state and law. 2016. No. 3. P. 40–44.

Isaev I. A. Constitution and hidden tradition // History of State and Law. 2023. No. 6. P. 16–20.

Kornev A. V. The principle of historicism and its methodological significance // History of state and law. 2023. No. 8. P. 47–55.

Malko A. V., Gulyakov A. D., Salomatin A. Yu. Federalism in the historical and state studies dimension. State and law. 2018. No. 12. P. 116–127.

Morozova L. A. Problems of modern Russian statehood : textbook allowance. Moscow : Legal. lit., 1998. 253 p.

Rubanov V. G. The concept of "continuity" and its social dimension // News of Tomsk Polytechnic University. 2013. Vol. 323, No. 6. P. 103–110.

Safronova E. V., Karskanova S. V. "State" and "statehood": the problem of terminological correlation and definition // History of state and law. 2014. No. 22. P. 42–48.

Dictionary of the Russian language. In 4 volumes / ed. A. P. Evgenieva. 4th ed., erased. Moscow : Rus. Language, Polygraph resources, 1999.

Dictionary. Modern Encyclopedia. URL: http// www.dic.academic.ru

Sterkhov P. A., Grozina E. V. The mechanism of continuity in the development of statehood (theoretical aspect) // Bulletin of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2013. No. 4 (67). P. 110–114.

Shaburov A. S. The Russian state and Russian statehood: problems of correlation and historical development // Russian legal journal. 2013. No. 1. P. 9–11.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

Тонков Е. Е., доктор юридических наук, профессор, директор юридического института

E-mail: ETonkov@bsu.edu.ru

Дагестанский государственный университет

Абдуллаев М. Н., кандидат исторических наук, доцент кафедры истории государства и права, заместитель директора юридического института по учебной работе, заведующий НИЛ национальных и федеративных отношений им. проф. Р. М. Магомедова

E-mail: mnadbullaev@mail.ru

Поступила в редакцию: 24.01.2024

Для цитирования:

Тонков Е. Е., Абдуллаев М. Н. Преемственность государственности: сущность явления в историко-правовом ракурсе // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 77–84. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/77-84.

Belgorod National Research University

Tonkov E. E., Doctor of Legal Sciences, Professor, Director of the Law Institute

E-mail: ETonkov@bsu.edu.ru

Dagestan State University

Abdullaev M. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the History of State and Law Department, Deputy Director of Law Institute for Academic Affairs, Head of Research Laboratory National and Federal Relations Named after Prof. R. M. Magomedov

E-mail: mnadbullaev@mail.ru

Received: 24.01.2024

For citation:

Tonkov E. E., Abdullaev M. N. The continuity of statehood: the essence of the phenomenon in the historical and legal perspective // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 77–84. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/77-84.

УДК 340.11
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/85-94

ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ ОТРАСЛЕВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

М. О. Буянова

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Финансовый университет при Правительстве РФ

THE CONCEPT AND MEANING OF DETERMINING THE GOALS AND OBJECTIVES OF BRANCH LEGISLATION

M. O. Buyanova

National Research University «Higher School of Economics», Financial University under the Government of the Russian Federation

Аннотация: проводится анализ генезиса научной мысли о цели в праве. Цель права определяется как желаемое состояние общества и протекающих в нем социальных процессов. Она представляет собой концентрированное выражение общественного интереса и трансформируется в цель законодательства. Трансформированная цель права не может быть закреплена в качестве цели законодательства непосредственно в законе. Обоснована необходимость конкретизации цели законодательства применительно к той области общественных отношений, которая регулируется принимаемым законом и, таким образом, приобретает форму цели отдельной отрасли законодательства. Цели отрасли законодательства формулируются, как правило, в преамбуле отраслевого закона либо в его начальных статьях. Раскрывая содержание цели отраслевого законодательства, законодатель в ряде случаев также формулирует задачи соответствующей отрасли законодательства. Будучи моментом содержания цели, задачи отрасли законодательства конкретизируют цель, способствуя более точному ее пониманию субъектами правоприменительной деятельности и тем самым более эффективному ее достижению. Таким образом, достижение цели отраслевого законодательства осуществляется через реализацию его задач.

Ключевые слова: право, отрасль права, цель права, цели отраслевого законодательства, задачи отраслевого законодательства, теория права, общественные отношения, правовое регулирование.

Abstract: the genesis of scientific thought about the purpose in law is analyzed. The purpose of law is defined as the desired state of society and social processes taking place in it. The purpose of law is a concentrated expression of public interest and is transformed into the purpose of legislation. The transformed purpose of law cannot be fixed as the purpose of legislation directly in the law. The necessity of specifying the purpose of legislation in relation to the area of public relations, which is regulated by the adopted law and, thus, acquires the form of the purpose of a separate branch of legislation is justified. The goals of the branch of legislation are formulated, as a rule, in the preamble of the branch law, or in its initial articles. While disclosing the content of the purpose of a branch of legislation, in some cases the legislator also formulates the objectives of the relevant branch of legislation. Being a moment of the content of the goal, the objectives of the branch of legislation concretize the goal, contributing to a more accurate understanding of it by the subjects of law enforcement activity and, thus, to its more effective achievement. Thus, the achievement of the purpose of sectoral legislation is carried out through the realization of its objectives.

Key words: law, branch of law, purpose of law, goals of branch legislation, tasks of branch legislation, theory of law, public relations, legal regulation.

© Буянова М. О., 2024

Деятельность человека имеет целенаправленный характер. Осознание необходимого результата, к которому стремится субъект деятельности, выражается в категории цели, являющейся, по выражению Гегеля, «существенным стремлением и побуждением к внешнему самоопределению»[1]. Цель социальной деятельности человека можно понимать как финальный результат, на который преднамеренно, сознательно направляется определенный процесс. Это идеальный, деятельностью мышления положенный результат, ради достижения которого предпринимаются те или иные действия[2].

Понятие «задача» имеет то же содержательное значение, что и понятие «цель». Задача понимается как «то, что необходимо осуществить; цель, которой хотят достичь»[3]. По отношению к задачам цель выступает как главная, основная задача. В свою очередь, задачи представляют собой конкретизацию отдельных аспектов цели, решение которых ведет к ее достижению.

Целенаправленность человеческой деятельности, опосредованность сознанием причинно-следственной связи предпринимаемых действий с их желаемым результатом характеризуют специфику этой деятельности. Как писал К. Маркс: «Паук совершает операции, напоминающие операции ткача, и пчела постройкой своих восковых ячеек посрамляет некоторых людей-архитекторов. Но и самый плохой архитектор от наилучшей пчелы с самого начала отличается тем, что прежде чем строить ячейку из воска, он уже построил ее в своей голове»[4]. Таким образом, цель выполняет функцию направляющего и регулирующего деятельность человека начала[5], с которым соотносятся конкретные действия, входящие в содержание деятельности.

Отмеченные свойства цели социальной деятельности обусловливают значимость ее корректного определения в правотворческой деятельности и закрепления в законодательных актах, принимаемых высшим органом законодательной власти государства. Между тем в современной российской юридической науке вопросам анализа целей и задач отечественного законодательства уделяется недостаточно внимания. Как справедливо отмечает Е. А. Мызникова, «проблема целей в праве не относится к числу хорошо исследованных в отечественной теоретико-правовой науке»[6]. Актуальными остаются слова А. В. Малько и К. В. Шундикова, что «проблема цели и целесообразности в праве, несмотря на ее значение, разработана в юриспруденции недостаточно полно»[7].

Основателем исследования проблемы цели в праве можно считать Рудольфа фон Иеринга, крупного ученого-юриста XIX в., представителя социологической школы права. Трактуя цель социальной деятельности человека как причину движения воли, конечную причину (causa finalis), как представление о будущем, которое воля полагает осуществить[8], Р. Иеринг тесно увязывал цель в праве с содержанием права, подчеркивая, что «вопрос о содержании права сводится к вопросу о цели права», определяя при этом право как «обеспечение жизненных условий общества в форме принуждения»[9]. Значение цели в праве Р. Иеринг усматривал не только в том, что она побуждает волю законодателя, но и в том, что она выступает в качестве критерия оценки справедливости и эффективности правовых норм. Он отмечал, что «масштабом права служит не абсолютный масштаб истины, а относительный – цели»[10]. В то же время нельзя не отметить, что Р. Иеринг мистифицировал социальную цель (и цель в праве в том числе), придавая ей сверхчеловеческое, божественное значение. По его мнению, «признание цели в видимом мире… равносильно с признанием Бога»[11], он механистически противопоставлял целевую причину (causa finalis) производящей, материальной причине (causa efficiens).

Идеи Р. Иеринга о цели в праве как обеспечении общественных интересов (но освобожден-

[1] *Гегель Г. В. Ф.* Наука логики. М., 1972. Т. 3. С. 193.

[2] См.: Новая философская энциклопедия : в 4 т. М., 2001. Т. IV. С. 317 ; Философская энциклопедия. М., 1970. Т. 5. С. 459.

[3] Современный толковый словарь русского языка / ред. ред. С. М. Снарская. СПб., 2003. С. 100.

[4] *Маркс К.* Капитал. Критика политической экономии. Т. I. Кн. I. Процесс производства капитала // *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 23. С. 189.

[5] См.: *Макаров М. Г.* Категория «цель» в марксистской философии и критика телеологии. Л., 1977. С. 21.

[6] *Мызникова Е. А.* Цели в праве : теоретико-правовой анализ : дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2011. С. 13.

[7] *Малько А. В., Шундиков К. В.* Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 43.

[8] См.: *Иеринг Р.* Цель в праве. СПб., 1881. Т. 1. С. 2–6.

[9] Там же. С. 321.

[10] Там же. С. 342.

[11] Там же. Предисловие.

ные от идеалистического налета) были восприняты советской школой права[12].

Анализируя понятие цели в праве, А. И. Экимов отмечает объективный характер и обусловленность этой цели объективной действительностью и подчеркивает, что она может ставиться только созидательно, поскольку представляет собой мысленное отражение будущего состояния наличной действительности, а не саму действительность. В том, что всякая цель ставится и преследуется сознательно, находит свое выражение субъективная сторона цели[13]. Автор приходит к выводу, что «цель в праве, если ее формулировать в наиболее общем виде, направлена на такое регулирование поведения членов общества (в том числе и каждого отдельного члена господствующего класса), которое обеспечивает их подчинение условиям конкретного способа производства»[14].

В аналогичном разрезе трактуется цель в праве Д. А. Керимовым. Автор, рассматривая право как объективную категорию и отмечая, что оно определяется в конечном счете материальными условиями жизни общества, определяет цель в праве как «идеальное выражение должного или возможного поведения людей»[15]. По его мнению, правовая цель представляет собой «идеальное выражение объективной закономерности, именно той закономерности, которая в самой себе заключает предпосылки для своего сознательного направления, развития и преобразования и необходимо требует этого направления, развития и преобразования правовыми средствами»[16]. При этом автор выделяет два диалектически связанных момента, присущих правовой цели: момент объективности и момент субъективности. Цель в праве носит объективный характер, так как она определяется в конечном счете материальными условиями жизни общества, и будучи закрепленной в действующем законодательстве, не зависит от сознания и воли каждого отдельного индивида как члена общества. В то же время цель в праве носит также субъективный характер, поскольку выражает волю господствующего класса или всего народа и представляет собой идеальный, прогнозируемый, желаемый результат поведения человека в обществе[17].

Позиция А. И. Экимова и Д. А. Керимова обусловлена тем очевидным обстоятельством, что право непосредственно воздействует наповедение человека как члена социума. Акцентируя внимание на этом свойстве права, А. И. Экимов и Д. А. Керимов пришли к формулировке цели права как модели должного поведения человека – члена общества. Такую цель можно рассматривать как непосредственную и носящую промежуточный характер, поскольку сама человеческая деятельность, поступки людей целенаправленны и преследуют социально значимые цели, не сводящиеся к индивидуальным. Таким образом, соглашаясь с позицией указанных авторов, следует отметить, что их вывод относительно цели права имеет предварительный характер и оставляет за пределами рассмотрения более глубокую связь права с состоянием общества в целом и с характером протекаемых в нем социальных процессов.

Л. Д. Чулюкин рассматривает цель в праве с точки зрения эффективности воздействия права на общественные отношения. Особое внимание Л. Д. Чулюкин уделяет анализу цели законодателя, указывая, что для законодателя очень важно верно выявить объективную общественную закономерность и способствовать своей деятельностью стимулированию тех отношений, которые развиваются в русле выявленных закономерностей[18]. Цель законодательства автор определяет как «мысленно намеченный им (законодателем) образ уровня (состояния) регулируемых общественных отношений и связанных с ними установок участников последних»[19]. Раскрывая содержание целей законодательства,

[12] В советской юридической литературе учение Р. Иеринга о праве характеризовалось как «яркое выражение интересов германской буржуазии этого периода» (История политических учений / под ред. К. А. Мокичева. М., 1972. Ч. II. С. 154). Однако подход к пониманию советского права как системы норм, направленных на регулирование общественных отношений и охраняемых принудительной силой государства (Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973. С. 24) с содержательной стороны мало отличается от вышеизложенного подхода Р. Иеринга.

[13] См.: *Экимов А. И.* Категория цели в науке права // Философские проблемы государства и права : сб. ст. / под науч. ред. Д. А. Керимова и Л. С. Явича. Л., 1970. С. 52.

[14] Там же. С. 53.

[15] *Керимов Д. А.* Философские проблемы права. М., 1972. С. 370.

[16] Там же. С. 374.

[17] См.: Там же. С. 370.

[18] См.: *Чулюкин Л. Д.* Природа и значение цели в советском праве. Казань, 1984. С. 9.

[19] Там же. С. 27.

Л. Д. Чулюкин выделяет промежуточные и конечные цели. По мнению автора, само по себе согласное с правом поведение следует рассматривать как промежуточную цель законодательства. Идеальный образ должного или возможного поведения как промежуточная цель законодательства через законодательные средства преобразуется в поведение соответствующих субъектов права, которое, в свою очередь, служит достижению конечной (идеальной) цели – мысленно намеченному законодателем состоянию общественных отношений и установок их участников[20].

Современная отечественная теория права, опираясь на понимание цели права, выработанное советской правовой наукой, как желаемое состояние общественных отношений, развивает эти положения.

О. Э. Лейст усматривает назначение права во внесении стабильности и упорядоченности в общественные отношения, «в сложный клубок запутанных отношений и противоречивых интересов индивидов, их групп, классов и сословий»[21].

К. В. Шундиков трактует правовую (юридическую) цель как идеально предполагаемую и гарантированную государством «модель какого-либо социального состояния или процесса, к достижению которой при помощи юридических средств стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности»[22]. Заметим, что автор специально подчеркивает, что в данной формулировке понятие правовой цели в полной мере следует отнести и к официальной, нормативно закрепленной правовой цели, т. е. к цели законодательства, которая представляет собой «официальный ориентир законодателя, отраженный в юридических средствах модельного, нормативного характера»[23].

Аналогичная формулировка правовой цели была предложена А. В. Малько и К. В. Шундиковым в их совместной монографии[24]. Авторы отмечают, что цель как философская категория в правовой сфере наполнена особым содержанием, она отличается от других видов общественных целей своими специфическими свойствами, и усматривают особенности правовой цели в следующих характерных признаках:

1) в качестве модели цель в праве устанавливается (закрепляется в юридических нормах) преимущественно государством, его правотворческими органами;

2) цель в праве отражает наиболее общественно значимые интересы и потребности;

3) формально выражается в специфических правовых средствах своего определения и реализации;

4) отличается общеобязательной нормативностью;

5) ее единообразная практическая реализация гарантирована государственной властью[25].

Е. А. Мызникова акцентирует внимание на объективном характере цели в праве, обусловленности ее закономерностями общественного развития. Исходя из того, что цель в праве (и любая иная цель) выступает в качестве идеального, внутренне побуждающего начала к правомерной деятельности и поведению личности по преобразованию правовой действительности, Е. А. Мызникова определяет ее как «идеальное выражение объективной закономерности, которая в самой себе заключает предпосылки для своего сознательного направления, развития и преобразования и необходимо требует этого направления, развития и преобразования правовыми средствами, с помощью которых достигается идеальный, желательный результат, ради которого осуществляется юридическая деятельность»[26]. Реализуя системный подход в исследовании проблемы правовых целей, автор отмечает, что цели в праве представляют собой организованную систему, состоящую из взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, которые можно распределить по трем уровням:

1) цели первого уровня – цели субъектов права в процессе их вступления в правоотношения;

2) цели второго уровня – цели юридической деятельности, осуществляемой органами государственной власти;

3) цели третьего уровня – цели, общие для всей системы права[27].

Предложенное Е. А. Мызниковой определение цели в праве как идеального выражения объективной закономерности, на наш взгляд, носит

[20] См.: *Чулюкин Л. Д.* Указ. соч. С. 28.

[21] Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2002. Т. 2. С. 35.

[22] *Шундиков К. В.* Цели и средства в праве : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 34.

[23] Там же.

[24] См.: *Малько А. В., Шундиков К. В.* Указ. соч. С. 44.

[25] См.: Там же. С. 45–46.

[26] *Мызникова Е. А.* Указ. соч. С. 37.

[27] См.: Там же. С. 21–22.

абстрактный характер и не отражает специфики правовых целей. Абстрактная цель не способна задать направление человеческой деятельности, не способна служить ее направляющим началом, а потому не способна выступать в качестве ее цели. Как верно заметил Гегель, «цель есть конкретное всеобщее, имеющее в самом себе момент особенности и внешней проявленности»[28]. Кроме того, формулировка Е. А. Мызниковой может с равным основанием характеризовать не только категорию цели, но и такие понятия, как «научная теория» или «гипотеза», т. е. относиться не к правовой, а к иной области социальной деятельности. Не способствует конкретизации предложенного автором понятия цели в праве и ссылка на правовые средства, с помощью которых достигается идеальный, желательный результат, поскольку такой результат и есть собственно цель, требующая определения. Поэтому нужно признать, что данное определение цели права страдает тавтологичностью.

В отношении проблемы содержания цели в праве несколько особняком стоит точка зрения Ю. В. Тихонравова. Полагая, что «право целиком находится в сфере духа – вне духа ничего похожего на право не существует… право есть, несомненно, момент духа… преобразование чисто духовных, сугубо внутренних оснований человеческой активности», причем дух понимается автором как «не что иное, как система таких оснований человеческой активности, которые не могут быть выведены из чистого опыта»[29], Ю. В. Тихонравов усматривает предназначение права в навязывании определенных требований к поведению людей, не принимающих эти требования добровольно: «право есть система требований, исходящих от лежащей в основе общества религиозной идеи и навязываемых силой людьми, одержимыми этой идеей, тем людям, которые уже не подчиняются этим требованиям добровольно»[30]. При этом в факте неподчинения человеком указанным требованиям автор усматривает «регресс цивилизации», «падение нравов, утрату исконной одержимости и моральной чистоты»[31].

На наш взгляд, Ю. В. Тихонравов мистифицирует право и тем самым искажает его цель. Исследования первобытного общества позволили сделать вывод, что изначально социальные нормы (правила разделения труда, распределения, взаимоотношения членов первобытного общества и т. п.) были недифференцированными, включали в себя и мораль, и обычай, и зачатки права, а само право складывалось путем расщепления первобытных мононорм на право, мораль, этику)[32]. В теории права также показано[33], что правила поведения в первобытном обществе имели характер мононорм, т. е. синкретических, нерасчлененных норм, которые нельзя отнести ни к правовым, ни к моральным, ни к религиозным нормам. С развитием человеческого общества, с его дифференциацией, возникновением классовой структуры и образованием государства из мононорм отпочковываются нормы права, возникает право как качественно новая регулятивная система. Таким образом, становление человеческого общества показывает, что право – продукт социальной деятельности, т. е., в терминологии Ю. В. Тихонравова, «чистого опыта», а не некоего духа. Отсылая в понимании права к мифическому духу, Ю. В. Тихонравов, вольно или невольно, отходит от научного осмысления права, допускает ошибку, о которой предупреждал еще Гегель, заметивший: «Те, кто в философском понимании говорят о праве, моральности, нравственности и при этом хотят исключить мышление, отсылая к чувству, сердцу и душе, к вдохновению, выражают этим то достойное величайшего презрения состояние мысли и науки, когда даже сама наука, погруженная в последнюю степень отчаяния и усталости, утверждает в качестве своего принципа варварство и отсутствие мысли и в той мере, в какой это зависело бы от нее, лишила бы человека всякой истины, ценности и достоинства»[34].

Также не подтверждается научными данными мысль Ю. А. Тихонравова, что развитие цивилизации сопровождается падением нравов и утратой моральной чистоты. Как показали исследования российского философа А. П. Назаретяна, вектор исторической эволюции человеческого общества характеризуется увеличивающейся терпимостью, способностью людей к взаимопониманию и компромиссам, при этом вырабаты-

[28] *Гегель Г. В. Ф.* Наука логики… С. 191.

[29] *Тихонравов Ю. В.* Основы философии права. М., 1997. С. 51.

[30] Там же. С. 268.

[31] Там же. С. 268–269.

[32] См.: *Алексеев В. П., Першиц А. И.* История первобытного общества. М., 2004. С. 194–195, 279.

[33] См.: *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. М., 2000. С. 57–58.

[34] *Гегель Г. В. Ф.* Философия права. М., 1990. С. 84–85.

ваются все более совершенные механизмы самоограничения[35]. Статистика свидетельствует, что в ходе исторического развития общества и научно-технического прогресса, несмотря на рост вооруженности, убойной силы оружия и увеличение плотности населения, доля человеческих жертв в вооруженных конфликтах и войнах на протяжении тысячелетий не возрастала, а наоборот, медленно и устойчиво сокращалась примерно на 1–5 % за столетие[36]. Социальная эволюция, вопреки мнению Ю. А. Тихонравова, характеризуется не падением нравов, а их укреплением. По меткому выражению известного философа Г. С. Померанца, «история – это прогресс нравственных задач»[37].

Таким образом, следует признать, что идеи Ю. А. Тихонравова о сущности и цели права извращают его природу, придают праву мистический, трансцендентный характер, а значит лежат вне сферы науки.

На наш взгляд, наиболее обоснованную точку зрения на понятие и содержание цели права высказывают те авторы, которые, определяя право как систему общеобязательных норм, регулирующих общественные отношения, увязывают цель права с его содержанием, усматривая ее в достижении определенного желаемого социального состояния или процесса функционирования общественных отношений (Л. Д. Чулюкин, О. Э. Лейст, К. В. Шундиков, А. В. Малько). Желаемое социальное состояние (или социальный процесс) не следует рассматривать как некое произвольное состояние, обусловленное текущими, носящими временный характер потребностями общества или его отдельных слоев. Под желаемым состоянием нужно понимать такую систему общественных отношений, которая более полно, чем в настоящий момент, способна обеспечивать возможность достижения социальными группами и индивидуумами своих основных социально-экономических и политических интересов.

Данный подход к трактовке цели права отражает ее связь с общественным интересом. Именно выраженность общественного интереса в цели права позволяет ей выступать в качестве целевой причины развития правоотношений, служить мотивационным фактором совершенствования законодательства, поскольку, как заметил Гегель, «люди хотят действовать во имя того, чем они интересуются или должны интересоваться как своим»[38].

Поэтому представляется, что цель права можно определить как концентрированное выражение общественного интереса. Это определение подчеркивает аксиологический, ценностный аспект цели права. Интерес как потребность, выступающая мотивацией поведения, стимулом к деятельности[39], обладает несомненной важностью, значимостью для субъекта – носителя интереса, и таким образом цель права, формируемая на основе общественного интереса, приобретает предписательно-оценочный характер. Можно сказать, что цель права сама становится ценностью. М. В. Лушникова и А. М. Лушников применительно к праву социального обеспечения выразили мысль, что если лишить право социального обеспечения его назначения, то оно потеряет свой характер и перестанет существовать[40]. Эта мысль справедлива и по отношению к праву в целом.

Однако цель права, будучи фактором, направляющим его развитие, своего рода аттрактором правовых процессов, протекающих в обществе, не может быть реализована сама по себе, без ее осознания законодателем и отражения в принимаемых им законах, т. е. без формирования цели законодательства. Содержательно цели права и цели законодательства аналогичны. Принимая тот или иной закон, законодатель стремится внедрить и закрепить определенную систему правоотношений, урегулировать с учетом всех общественных интересов некоторую сферу социальной активности. В процессе законотворческой деятельности законодатель осмысливает цель права и отражает ее в законодательном акте. Тем самым цель права трансформируется в цель законодательства.

Такая трансформированная цель права не может быть закреплена в качестве цели законодательства непосредственно в законе, поскольку

[35] См.: *Назаретян А. П.* Векторы исторической эволюции // Социально-исторический прогресс : мифы и реалии (материалы дискуссии). М., 1999. С. 15–16.

[36] См.: *Назаретян А. П.* Цивилизационные кризисы в контексте Универсальной истории : синергетика, психология и футурология. М., 2001. С. 6.

[37] *Померанц Г. С.* Опыт философии солидарности // Вопросы философии. 1991. № 3. С. 59.

[38] *Гегель Г. В. Ф.* Философия права… С. 166.

[39] См.: Новая философская энциклопедия : в 4 т. М., 2001. Т. II. С. 134.

[40] См.: *Лушникова М. В., Лушников А. М.* Курс права социального обеспечения. М., 2009. С. 455.

ку отдельным законодательным актом регулируется не вся функционирующая система общественных отношений, а только ее отдельные составляющие, конкретные виды или стороны общественных отношений. Отсюда возникает необходимость конкретизации цели законодательства применительно к той области общественных отношений, которая регулируется принимаемым законом и, таким образом, приобретает форму цели отдельной отрасли законодательства. Цели отрасли законодательства формулируются, как правило, в преамбуле отраслевого закона либо в его начальных статьях. Например, цель семейного законодательства – укрепление семьи, построение семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи, обеспечение беспрепятственного осуществления членами семьи своих прав, возможность судебной защиты этих прав – закреплена в ст. 1 СК РФ[41]; цель жилищного законодательства – обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, неприкосновенность и недопустимость произвольного лишения жилища, беспрепятственное осуществление жилищных прав – в ст. 1 ЖК РФ[42].

Раскрывая содержание цели отраслевого законодательства, законодатель в ряде случаев также формулирует задачи соответствующей отрасли законодательства (см., например, ст. 1 ТК РФ[43], ст. 1.2 КоАП РФ[44], ст. 2 УК РФ[45]). Будучи моментом содержания цели, задачи отрасли законодательства конкретизируют цель, способствуя более точному ее пониманию субъектами правопрменительной деятельности и тем самым более эффективному ее достижению. Таким образом, достижение цели отраслевого законодательства осуществляется через реализацию его задач.

Но отмеченный процесс трансформации цели права в цель законодательства и формирование целей отраслевого законодательства ведет к тому, что по сравнению с целью права в цели отраслевого законодательства существенно усиливается субъективный момент. Если цель права полностью детерминирована объективными условиями функционирования общества, то в процесс формирования цели отраслевого законодательства вплетается воля законодателя. В результате, как справедливо отметил А. И. Экимов, «в отличие от цели в праве содержание конкретной цели в норме менее "жестко" определяется объективной действительностью. Если содержание цели в праве в данных условиях всегда может быть только таким, а не другим, то содержание цели в юридических нормах, ставящихся на основе осознания данной действительности, может быть весьма разнообразным»[46].

Точное и адекватное определение целей и задач отраслевого законодательства имеет очень важное значение для обеспечения законности в правоприменительной деятельности органов государственной власти и управления и для развития правоотношений. Между тем следует отметить, что не во все основополагающие отраслевые нормативные правовые акты законодатель включил нормы, формулирующие цели и задачи соответствующей отрасли законодательства. В частности, отсутствуют положения о целях правового регулирования в Воздушном кодексе РФ[47], Водном кодексе РФ[48], Земельном кодексе РФ[49] и ряде других законов. Отсутствие же в законе формулировки целей и задач отраслевого законодательства чревато тем, что на практике они будут трактоваться по-разному и

[41] Семейный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1. Ст. 16.

[42] Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

[43] Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

[44] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[45] Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

[46] *Экимов А. И.* Указ. соч. С. 57.

[47] Воздушный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12. Ст. 1383.

[48] Водный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.

[49] Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

вопреки намерению законодателя, а это повлечет за собой нарушения законности в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. На важность определения целей и задач законодательства непосредственно в законе совершенно справедливо указывает А. В. Малько. Он считает необходимым, чтобы каждый законодательный акт содержал в преамбуле или в начальных статьях указание на цели, к которым стремился законодатель, принимая закон, поскольку «иначе это приведет к тому, что субъекты права начнут их определять сами, уяснять те или иные положения в выгодном именно для них варианте»[50].

В некоторых случаях о цели законодательства можно судить исходя из анализа закрепленных в законе его основных начал или принципов, поскольку последние в значительной степени определяются целями правового регулирования. Так, например, из закрепленного в п. 3 ст. 1 Земельного кодекса РФ принципа приоритета охраны жизни и здоровья человека логически вытекает, что одной из целей земельного законодательства следует считать охрану жизни и здоровья человека. Такая цель лесного законодательства, как сохранение биологического разнообразия лесов, выражена законодателем в п. 1 ст. 1 Лесного кодекса РФ[51], закрепившем принцип устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала. Однако необходимо отметить, что в случае косвенного изложения в законе целей законодательства их трактовка так же, как и при полном отсутствии указания на них в нормах закона, отдается на откуп правоприменителю со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями, указанными выше. Поэтому следует согласиться с Е. А. Мызниковой, что более эффективным для упорядочения правового регулирования представляется закрепление целей и задач закона в самом тексте принимаемого законодательного акта, поскольку цели законодательства определяют содержание нормативных правовых актов и способствуют их взаимосвязи и интеграции в целостную систему[52].

Анализ понятия целей и задач отраслевого законодательства и рассмотрение значения их определения позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Цель права можно определить как желаемое состояние общества и протекающих в нем социальных процессов, т. е. такая система общественных отношений, которая более полно, чем в настоящий момент, способна обеспечивать возможность достижения социальными группами и индивидуумами своих основных социально-экономических и политических интересов. Таким образом, цель права представляет собой концентрированное выражение общественного интереса.

Цель права, будучи фактором, направляющим его развитие, своего рода аттрактором правовых процессов, протекающих в обществе, не может быть реализована сама по себе, без ее осознания законодателем и отражения в принимаемых им законах, т. е. без формирования цели законодательства. В процессе законотворческой деятельности законодатель осмысливает цель права и отражает ее в законодательном акте. Тем самым цель права трансформируется в цель законодательства. Содержательно цели права и цели законодательства аналогичны.

2. Трансформированная цель права не может быть закреплена в качестве цели законодательства непосредственно в законе, поскольку отдельным законодательным актом регулируется не вся функционирующая система общественных отношений, а только ее отдельные составляющие, конкретные виды или стороны общественных отношений. Отсюда возникает необходимость конкретизации цели законодательства применительно к той области общественных отношений, которая регулируется принимаемым законом и, таким образом, приобретает форму цели отдельной отрасли законодательства.

Задачи отрасли законодательства, являясь моментом содержания цели, конкретизируют ее, способствуя более точному ее пониманию субъектами правопрменительной деятельности и тем самым более эффективному ее достижению. Достижение цели отраслевого законодательства осуществляется через реализацию его задач.

3. Значение определения целей и задач отраслевого законодательства имеет следующие аспекты:

1) ценностное (аксиологическое) значение: цель отражает ценности общества, которые законодательство призвано защищать;

[50] Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / под ред. М. Н. Марченко. М., 2002. Т. 3. С. 285.

[51] Лесной кодекс Российской Федерации : федер. закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.

[52] См.: *Мызникова Е. А.* Указ. соч. С. 76.

2) организующее значение:

а) цель и задачи отраслевого законодательства определяют направление развития отраслевого законодательства. Благодаря этой направленности обеспечивается взаимная увязка норм закона, их взаимодействие и непротиворечивость, законодательство приобретает свойства целостности и системности;

б) цель и задачи отраслевого законодательства задают рамки правового регулирования определенной группы общественных отношений, определяют предмет правового регулирования отрасли законодательства;

3) значение для правоприменительной деятельности: цели и задачи отраслевого законодательства определяют содержание правоприменительной деятельности, они составляют внутренний момент деятельности правоприменителя.

Библиографический список

Алексеев В. П., Першиц А. И. История первобытного общества. М., 2004. 279 с.

Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 2000. 528 с.

Гегель Г. В. Ф. Наука логики. М., 1972. Т. 3. 371 с.

Гегель Г. В. Ф. Философия права. М., 1990. 524 с.

Иеринг Р. Цель в праве. СПб., 1881. Т. 1. 412 с.

История политических учений / под ред. К. А. Мокичева. М., 1972. Ч. II. 375 с.

Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 471.

Лушникова М. В., Лушников А. М. Курс права социального обеспечения. М., 2009. 890 с.

Макаров М. Г. Категория «цель» в марксистской философии и критика телеологии. Л., 1977. 188 с.

Малько А. В., Шундиков К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. 294 с.

Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. I. Кн. I. Процесс производства капитала // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 23. 1200 с.

Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973. 647 с.

Мызникова Е. А. Цели в праве: теоретико-правовой анализ : дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2011. 215 с.

Назаретян А. П. Векторы исторической эволюции // Социально-исторический прогресс: мифы и реалии (Материалы дискуссии). М., 1999. С. 12–16.

Назаретян А. П. Цивилизационные кризисы в контексте Универсальной истории : Синергетика, психология и футурология. М., 2001. 45 с.

Новая философская энциклопедия : в 4 т. М., 2001. Т. IV. 317 с.

Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2002. Т. 2. 518 с.

Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2002. Т. 3. 532 с.

Померанц Г. С. Опыт философии солидарности // Вопросы философии. 1991. № 3. С. 57–67.

Современный толковый словарь русского языка / вед. ред. С. М. Снарская. СПб., 2003. 959 с.

Тихонравов Ю. В. Основы философии права. М., 1997. 604 с.

Философская энциклопедия. М., 1970. Т. 5. 740 с.

Чулюкин Л. Д. Природа и значение цели в советском праве. Казань, 1984. 103 с.

Шундиков К. В. Цели и средства в праве : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1999. 182 с.

Экимов А. И. Категория цели в науке права // Философские проблемы государства и права. Л., 1970. 56 с.

References

Alekseev V. P., Pershits A. I. The history of primitive society. Moscow, 2004. 279 p.

Vengerov A. B. Theory of state and law. Moscow, 2000. 528 p.

Hegel G. V. F. Philosophy of Law. Moscow, 1990. 524 p.

Hegel G. V. F. The science of logic. Moscow, 1972. Vol. 3. 371 p.

Iering R. The goal in law. Vol. 1. St. Petersburg, 1881. 412 p.

The History of political teachings / ed. K. A. Mokichev. Moscow, 1972. Part II. 375 p.

Kerimov D. A. Philosophical problems of law. Moscow, 1972. 471 p.

Lushnikova M. V., Lushnikov A. M. Course of social security law. Moscow, 2009. 890 p.

Makarov M. G. The category of "purpose" in Marxist philosophy and criticism of teleology. Leningrad, 1977. 188 p.

Malko A. V., Shundikov K. V. Goals and means in law and legal policy. Saratov, 2003. 294 p.

Marx K. Capital. Criticism of political economy. T. I. Book I. The process of capital production // Marx K., Engels F. Op. 2 ed. Vol. 23. 1200 p.

The Marxist-Leninist general theory of state and law. Socialist law. Moscow, 1973. 647 p.

Myznikova E. A. Goals in law: theoretical and legal analysis : cand. legal sci. diss. Krasnodar, 2011. 215 p.

Nazaretyan A. P. Vectors of historical evolution // Socio-historical progress: myths and realities (Discussion materials). Moscow, 1999. P. 12–16.

Nazaretyan A. P. Civilizational crises in the context of Universal history : Synergetics, psychology and futurology. Moscow, 2001. 45 p.

The New Philosophical Encyclopedia. In four volumes. Moscow, 2001. Vol. IV. 317 p.

The general theory of state and law. Academic course in 3 volumes / ed. M. N. Marchenko. Moscow, 2002. Vol. 2. 518 p.

The general theory of state and law. Academic course in 3 volumes / ed. M. N. Marchenko. Moscow, 2002. Vol. 3. 532 p.

Pomerants G. S. The experience of the philosophy of solidarity // Questions of philosophy. 1991. No. 3. P. 57–67.

Modern explanatory dictionary of the Russian language / ed. S. M. Snarskaya. St. Petersburg, 2003. 959 p.

Tikhonravov Yu. V. Fundamentals of the philosophy of law. Moscow, 1997. 604 p.

Philosophical Encyclopedia. Moscow, 1970. Vol. 5. 740 p.

Ekimov A. I. Category of goals in the science of law // Philosophical problems of state and law. Leningrad, 1970. 56 p.

Chulyukin L. D. The nature and meaning of purpose in Soviet law. Kazan, 1984. 103 p.

Shundikov K. V. Goals and means in law : cand. legal sci. diss. Saratov, 1999. 182 p

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Финансовый университет при Правительстве РФ

Буянова М. О., доктор юридических наук, профессор

E-mail: mobuianova@mail.ru

Поступила в редакцию: 05.12.2023

Для цитирования:

Буянова М. О. Понятие и значение определения целей и задач отраслевого законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 85–94. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/85-94.

National Research University «Higher School of Economics», Financial University under the Government of the Russian Federation

Buyanova M. O., Doctor of Legal Sciences, Professor

E-mail: mobuianova@mail.ru

Received: 05.12.2023

For citation:

Buyanova M. O. The concept and meaning of determining the goals and objectives of branch legislation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 85–94. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/85-94.

УДК 340.15
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/95-103

ЗАКУПНИЧЕСТВО КАК УНИКАЛЬНЫЙ ТИП КРЕДИТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ДРЕВНЕЙ РУСИ

М. О. Кузьмин
Воронежский государственный университет

ZAKUPNICHESTVO AS A UNIQUE TYPE OF CREDIT RELATIONS IN ANCIENT RUSSIA

M. O. Kuzmin
Voronezh State University

Аннотация: исследуется проблематика института закупничества, известного из текста Пространной редакции Русской Правды, с позиции кредитных правоотношений и ростовщичества. Проводится анализ различных точек зрения относительно данного явления, сформировавшегося в отечественной науке в дореволюционный, советский и современный периоды. Определяется природа закупничества как юридического феномена в законодательстве Древнерусского государства и его роль в жизни общества.
Ключевые слова: закупничество, закупы, займ, договор займа, Русская Правда, Древняя Русь, ростовщичество, ростовщики, деньги, берестяные грамоты.

Abstract: this article examines the problems of the institution of zakupnichestvo, known from the text of the Long Edition of Russian Law, are examined from the position of credit legal relations and usury. An analysis of various points of view regarding this phenomenon, which was formed in domestic science in the pre-revolutionary, Soviet and modern periods, is carried out. The nature of zakupnichestvo as a legal phenomenon in the legislation of the Ancient Russian state and its role in the life of society are determined.
Key words: zakupnichestvo, peasants-zakups, loan, loan agreement, Russian Law, Russian Pravda, Ancient Russia, usury, money lenders, money, birch bark charters.

В условиях раннефеодальной монархии Древней Руси финансовая сфера носила достаточно развитый и сложноструктурированный характер. Фундаментом кредитно-денежных отношений государства Рюриковичей с момента его образования и до распада на удельные княжества, бесспорно, выступала внешняя торговля с соседними странами: на западе – с поляками и венграми, на севере – со скандинавскими племенами, на востоке – с булгарами, на юге – с ромеями[1]. Именно последние являлись ключевыми партнерами восточных славян в процессе товарооборота. Так, стремление русских князей к полному контролю над Днепровским торговым путем («из варяг в греки») было продиктовано сложившейся в X в. действительностью. Правовая и экономическая коммуникация с Византией, оформленная в том числе договорами 907, 911, 945 и более поздних годов, не ограничилась товарообменом между двумя государствами. На Русь стали проникать механизмы регулирования финансовых отношений, существовавших в Восточной Римской империи. Особое внимание среди них уделялось правилам кредитования населения, в том числе в форме закупничества.

Актуальность настоящего исследования проявляется и в низком уровне проработанности темы в рамках комплексного анализа кредитно-денежных отношений Древнерусского государства – закупничество нечасто становится объектом изучения в научных трудах историков и правоведов.

[1] См.: *Вернадский Г. В.* Киевская Русь. М., 2020. С. 134.

© Кузьмин М. О., 2024

Безусловно, договор займа был известен восточным славянам задолго до образования Древнерусского государства, а в дальнейшем получил свое развитие. Страна, которая вела активную торговую деятельность, объективно не могла существовать без кредитных институтов. К тому же следует отметить, что ранее упомянутые договоры первой половины X столетия свидетельствуют не только об устойчивых взаимосвязях Киева и Константинополя, но и показывают высокий уровень юридической культуры отечественного законодателя[2]. Например, с уверенностью можно сказать о существовании системы русского права на основе Закона русского, которая являлась предтечей системы права Русской Правды.

Иными словами, нормативный материал, который наличествовал в юридическом поле Древней Руси в обозначенный период, был сопоставим с аналогичными установлениями в Византии, характерными для развитого социума. Кроме того, перекочевавшие из Ромейской империи в ходе процесса рецепции римского права легальные категории смешивались с древнерусскими конструкциями и воплощались в различных институтах, в том числе финансовой направленности. Закон Русский, как особый памятник раннефеодальных отношений в Киевском государстве, закреплял итоговое сочетание форм нормативных категорий из разных правовых систем – обычной и византийской. Именно этот источник в последующем станет основой для Русской Правды во всех ее редакциях, заложившей привычное понимание многих юридических аспектов в жизни средневекового общества.

Тем не менее в отечественном гражданско-правовом обороте имело место явление, претендующее на абсолютную самобытность своего происхождения. Речь идет об уникальном феномене кредитно-денежной природы – закупничестве, известном законодательству Древнерусского государства по крайней мере с XII в. Сложность правового анализа указанной категории заключается в скудности сведений, дошедших до сегодняшнего дня и подлежащих изучению. Например, Пространная редакция Русской Правды, где впервые упоминается закупничество, посвящает данному институту всего лишь несколько статей, содержащихся в разделах «Аже закупъ бежить», «О закупе же» и др.[3] Иные сведения о подобном феномене в нормативных актах эпохи единого Древнерусского государства и периода феодальной раздробленности отсутствуют. Впрочем, ограниченность законодательного материала преодолевается благодаря совокупности правореализационных свидетельств, полученных в виде берестяных и свинцовых грамот, найденных в ходе археологических раскопок.

Так или иначе институт закупничества стал предметом научных дискуссий как со стороны историков, так и со стороны правоведов. Активная проработка вопросов по поводу упомянутого феномена во второй половине XIX в. сформировала основные подходы к определению природы указанной правовой конструкции. Ряд важнейших археологических находок в последние десятилетия заставил по-новому посмотреть на вышеназванную категорию.

Вместе с тем в дореволюционной и советской историографии сложилось несколько мнений относительно вышеназванного института, которые, в свою очередь, имели две противоположные юридические основы. Так, в соответствии с одной позицией закупничество отождествлялось с договором личного найма – предшественником современного трудового договора[4]. Вторая точка зрения указывала на родство обозначенной конструкции с заемными сделками, отмечая развитый характер денежных отношений в раннефеодальной Руси. Остальные подходы в той или иной степени опирались на две упомянутые концепции, добавляя правовые особенности конкретных институтов – кредитования или трудового найма, а также смешивая их. Исходя из вышеизложенного, необходимо рассмотреть указанные суждения специалистов более детально.

Осмысление закупничества через призму трудовых правоотношений исходит из буквальной трактовки ст. 55 Пространной редакции Русской Правды, где декларируется: «Продасть ли господинъ закупа обель, то наимиту свобода во всехъ кунахъ, а господину за обиду платити 12 гривенъ продаже»[5]. Поскольку норма присут-

[2] См.: *Юшков С. В.* Общественно-политический строй и право Киевского государства. М., 1949. С. 85.

[3] См.: *Тихомиров М. Н.* Пособие для изучения Русской Правды. М., 1953. С. 99.

[4] См.: *Неволин К. А.* Полное собрание сочинений К. А. Неволина. СПб., 1858. Т. 5. С. 189.

[5] Если господин продаст закупа в полные холопы, то должник свободен от выплаты всех взятых взайм денег,

ствует в разделе «О закупе ж», то специалисты зачастую сопоставляют вышеупомянутый термин «закуп» с лексемой «наймит», тем самым проводя параллели с пониманием договора личного найма, бытовавшего в отечественном законодательстве имперского периода. Так, одним из известнейших теоретиков в области истории русского права В. И. Сергеевичем была сформулирована гипотеза о «трудовом» происхождении вышеназванного явления. Он отмечает, что закуп – рабочий, наемный человек, получающий оплату вперед[6]. При этом данную категорию полузависимого населения, по его мнению, нельзя приравнивать к кабальным холопам, появившимся в XV в., поскольку последний погашает трудом проценты, которые возникают в рамках обязательств, а первый – основной долг, беря вознаграждение заранее. В обоснование своей точки зрения он приводит пример функционирования механизма, имевшего место в XVIII столетии, по предварительному предоставлению платы работнику. Однако недопустимо отождествлять экономико-правовые конструкции в области трудовых отношений Екатерининской эпохи с закупничеством в Древнерусском государстве – содержание этих институтов несопоставимо. Напротив, в позиции В. И. Сергеевича следует обратить внимание на то, что упоминание долга уже подразумевает под собой заемную или ссудную природу сделки.

Так или иначе идею об уподоблении закупничества и личнонаемного труда развивали и некоторые другие дореволюционные и советские ученые. Но как и прежде, главными аргументами обозначенной точки зрения выступали предположения и попытки соотнести поздние юридические конструкции с ранними – времен Киевского государства. В частности, сторонниками названной концепции являлись знаменитейший русский историк В. О. Ключевский[7] и не менее выдающийся правовед В. Н. Лешков[8]. Первый из них предлагал рассматривать образование данной полузависимой прослойки населения в качестве попытки порабощения вольных общинников для усиления феодальной власти на местах. В дальнейшем, в середине 1950-х гг., свои суждения изложил М. Н. Тихомиров, который не разделял мнение В. И. Сергеевича о свободном положении закупов, впрочем, и не отрицал их статус трудящихся по найму[9].

Более того, в современной науке вышеуказанная позиция в равной степени встречается нередко, однако преимущественно в периодической литературе. Например, Г. С. Кожухова[10] и А. И. Бондарев[11] наделяют термин «закупничество» свойствами прародителя классического трудового договора. Дополнительно коллектив авторов Г. А. Грибина, Е. Л. Ермолаева, Е. С. Илюшина, Л. А. Федосеева[12] поддерживает идею о том, что ранее упомянутый институт не имел в своей основе свойств заемной сделки, аргументируя свои предположения соотношением норм Пространной редакции Русской Правды и Псковской судной грамоты. Оба памятника права содержат понятие «наймит», но в то же время его лексическое значение в общевосточнославянском языке с течением времени изменилось. Лингвистические особенности обозначенного термина необходимо рассмотреть позднее.

Иная точка зрения касательно закупничества в научной среде возникла практически одновременно с «наемной» теорией. Одним из первых, кто высказался о заемной природе данного феномена, был Д. И. Мейер. Он указывал на разграничение полузависимых и зависимых обывателей Древней Руси по следующему признаку – наличию срочных долговых обязательств закупа перед феодалом[13]. Позднее идея была развита Н. П. Павловым-Сильванским, который отмечает ссудный характер «купы» и условие для обретения свободы – возврат землевладельцу пере-

а господину за преступление платить 12 гривен штрафа в пользу князя.

[6] См.: *Сергеевич В. И.* Древности русского права. СПб., 1909. Т. 1. С. 215.

[7] См.: *Ключевский В. О.* Русская история : полный курс лекций. М., 2002. Т. 1. С. 266.

[8] См.: *Лешков В. Н.* Русский народ и государство : история русского общественного права до XVIII в. М., 1858. С. 155–156.

[9] См.: *Тихомиров М. Н.* Указ. соч. С. 100.

[10] См.: *Кожухова Г. С.* Генезис правового института «трудовой договор» в российском праве XV – начала XX века : сб. ст. Ростов н/Д., 2018. С. 25.

[11] См.: *Бондарев А. И.* Практика документального оформления трудовых отношений в России (исторический аспект) // Право и государство : теория и практика. 2019. № 11. С. 119.

[12] См.: Русская правда. Правовое положение закупов в Киевской Руси / Г. А. Грибина [и др.] // Современные научные исследования и инновации. 2018. № 1. С. 40.

[13] См.: *Мейер Д. И.* Древнее русское право залога. Казань, 1855. С. 7.

данного имущества[14]. Постепенно гипотеза стала расширяться, усложняться и искать доказательства своей подлинности в работах других авторов.

Помимо юристов и историков дореволюционного периода, кредитная сущность закупничества не отрицалась и советскими исследователями. Наиболее подробно упомянутая концепция была изложена в работах С. В. Юшкова и Б. Д. Грекова. Несмотря на некоторые различия в подходах к институту закупничества, оба специалиста отличали заемный характер сделок, совершаемых полузависимым населением и землевладельцами. Так, С. В. Юшков связывает возникающие правоотношения подобного вида между сторонами с начавшимся процессом закабаления крестьянства и поэтапного их превращения из свободных людей в крепостных[15]. Фактически, по мнению исследователя, закуп по своему статусу был близок к холопскому состоянию, однако не приравнивался к нему. Тем не менее причину установления такого положения полузависимого населения С. В. Юшков видел в заемных обязательствах перед феодалами, которые практически было невозможно погасить[16].

В свою очередь, Б. Д. Греков не только утвердительно заявлял о кредитной природе закупничества, но и объяснял, откуда в тексте ст. 55 Пространной редакции Русской Правды появился термин «наймит». По его мнению, данная лексема происходила от понятия «найма», что в древнерусском языке могло означать лихву, иными словами процент с отданных взаймы денежных средств или иного имущества[17]. Подобные предположения Б. Д. Греков сделал в 1953 г., т. е. за 22 года до обнаружения новгородской берестяной грамоты № 526 при археологических работах на Троицком раскопе. Примечательность артефакта заключается в следующем – документ представляет собой список должников, в котором указаны сведения о размере «исто» (основного долга) и «намъ». Обозначенное определение, согласно И. И. Срезневскому, использовалось в Древней Руси со значением процентов, платы за рост[18]. Именно в названной берестяной грамоте устанавливается прямая, неоспоримая связь между терминами, характеризующими ситуацию из области заемных отношений. Безусловно, до данной находки были и иные фрагментарные свидетельства, косвенно подтверждающие предположения Б. Д. Грекова о происхождении «наймита». Речь идет о берестяных грамотах № 57, 215, 218, 509, а также о свинцовой грамоте № 1 и других артефактах. Примечательным является и тот факт, что лексема «наем» встречается в берестяной грамоте № 609 и содержит в себе вполне современный смысл омонимичного юридического института и не соотносится с «намом» – платой за рост.

Впрочем, вышеназванные факты лишь частично подтверждали относимость закупничества к заемным сделкам – непосредственная связь между законодательством и правоприменительной практикой отсутствовала, что делало точку зрения Б. Д. Грекова уязвимой. Однако обнаружение берестяных грамот № 1031 и 1105 в 2012 и 2018 гг. соответственно позволило сделать окончательный вывод о кредитной природе такой категории. В обозначенных документах описывается ситуация, когда закупа (в тексте исторических памятников используется синонимичный термин «паробок») нелегально продали в холопство третьему лицу. При этом он потребовал от нового господина права «искатъ кунъ», ссылаясь на ст. 52 Пространной редакции, вследствие чего и вскрылся обман. Вдобавок текст одной берестяной грамоты описывает зеркальную ситуацию, содержащуюся в другой. Так или иначе, помимо отождествления закупничества с одним из видов договора займа, данные документы, датированные второй половиной XII в., свидетельствуют о реальном действии норм Устава Владимира Всеволодовича 1113 г. К тому же в грамоте № 1031 сторонами выступают субъекты, занимающиеся предоставлением денежных ссуд, о чем гласит фрагмент «10 гривенъ лежить въ треть», а также надпись на обороте, где фигурируют проценты – «нам». Необходимо предположить, что закупничество не только выступало существенным элементом хозяйственной действительности Древнерусского государства, на что обращает внимание П. В. Лукин[19], но и было тесно связано с ростовщической деятельностью.

[14] См.: *Павлов-Сильванский Н. П.* Феодализм в России. М., 1988. С. 330.

[15] См.: *Юшков С. В.* Очерки по истории феодализма в Киевской Руси. М., 1939. С. 67.

[16] См.: Там же. С. 86.

[17] См.: *Греков Б. Д.* Киевская Русь. М., 1953. С. 200.

[18] См.: *Срезневский И. И.* Материалы для словаря древне-русскаго языка по письменным памятникам. СПб., 1902. Т. 2. С. 288.

[19] См.: *Лукин П. В.* Новгородская берестяная грамота № 1105 и древнерусские закупы // Русь, Россия. Средневековье и Новое время. 2019. № 6. С. 46.

Б. Д. Греков провел глубокое и развернутое исследование в области лексического значения финансовых терминов, однако во главу угла им были поставлены марксистские идеалы. Такой подход не отвечает требованиям современной науки, не учитывает ряд особенностей исторического развития Древнерусского государства и требует определенной корректировки.

Проанализировав две основные концепции относительно природы института закупничества, необходимо указать – данный правовой феномен следует рассматривать только с позиции заемных отношений, поскольку уподобление его личному найму недопустимо. Возможно допустить смешение нескольких договоров в юридической практике, о которых писал М. Ф. Владимирский-Буданов[20], но корни этого явления произрастают из кредитования населения землевладельцами посредством денег или иного имущества.

Исходя из вышесказанного, правовое положение закупов в пределах социальной стратификации Древней Руси восходит к особенностям хозяйственных отношений, возникавших между сторонами гражданского оборота. Экономический характер причин появления данного полузависимого слоя населения проявляется прежде всего в долговых обязательствах, которые выступали основой для возникновения закупничества. При этом, как отмечал С. В. Юшков, формы таких правоотношений были весьма разнообразны, начиная от привычного договора займа и заканчивая неуплатой компенсации за совершенные правонарушения[21]. Таким образом, ссудные обязательства в рамках закупничества могли возникать как из договоров, так и во внедоговорном формате, оставляя приоритетным кредитный способ обременения. При этом не всякий долг имел возможность трансформироваться в купу. Для подобного преобразования требовалось публичное заявление кредитора при обязательном участии свидетелей или фиксация в специальных письменных грамотах.

В итоге можно предположить, что закупничество выступало особым видом договора займа. Рассматривая положения ст. 52–55, 57 Пространной редакции, необходимо сделать вывод – указанные правоотношения обладали всеми необходимыми элементами кредитной сделки, однако возврат ссудного имущества был возможен только в форме осуществления работ в интересах землевладельца. Например, «аже господинъ переобидить закоупа, а оувидить купу его или отарицю, то то ему все воротити, а за обиду платити ему 60 кунъ. Паки ли прииметь на немь кунъ, то опять ему воротити куны, что будеть принялъ»[22]. Следовательно, такая конструкция появилась в Русской Правде не без основания. Прямой запрет Церкви на заключение договора займа между субъектами гражданского оборота с целью извлечения прибыли за пользование денежными средствами ограничивал доступ малоимущего населения к кредитным операциям. Для обхода религиозного табу и был создан механизм закупничества, формально не попадавший под категорию ростовщичества.

Со временем данный институт двигался в сторону ухудшения положения полузависимого населения – перспектива полного погашения долга и выкупа из несвободного состояния сделалась практически невозможной[23]. В соответствии с этим положения Устава Владимира Всеволодовича в части регулирования правового статуса закупов имели скорее социальную, а не экономическую природу. Стоит отметить и то, что в начале XII в. на территории Древней Руси резко изменилась хозяйственная ситуация, вызванная неурожаями и набегами кочевых племен на южные границы государства. Ввиду этого значительное количество свободных общинников, ремесленников и мелких торговцев становились закупами, заключая договор заемного характера с землевладельцами. Отсюда и реакция княжеской власти на происходившие события в обществе путем введения дополнительной законодательной регламентации обозначенного правового института в своде законов.

Нормы Пространной редакции о закупничестве весьма противоречивы. Несмотря на то что Устав Владимира Мономаха выступал откликом власти на Киевское восстание 1113 г., нель-

[20] См.: *Владимирский-Буданов М. Ф.* Обзор истории русского права. М., 2005. С. 463.

[21] См.: *Юшков С. В.* История государства и права России (IX–XIX вв.). Ростов н/Д., 2003. С. 325.

[22] Если господин нанесет ущерб закупу, причинит вред его купе или личной собственности, то это все ему господин должен возместить, а за ущерб заплатить 60 кун. Если господин возьмет на нем больше денег, то вернуть ему деньги, которые взял сверх меры, а за ущерб должен заплатить 3 гривны штрафа в пользу князя.

[23] См.: *Зимин А. А.* Холопы на Руси. М., 1973. С. 200–201.

зя выделить те социальные слои, интересы которых стояли бы в приоритете. С одной стороны, в ст. 52 провозглашается принцип обращения представителя полузависимого населения в обельные (полные) холопы за бегство от феодала – «аже закупъ бежить от господы, то обель». Подобные меры были призваны укрепить положение аристократической верхушки, закрепить ее привилегии относительно более низких сословий. С другой стороны, закупы по своей природе принципиально не рассматривались как бесправная категория населения. Текст вышеупомянутой статьи содержит некоторые специфические элементы правового статуса полузависимого населения. К примеру, закупы имели право покидать угодья господина для зарабатывания денежных средств с целью возврата долга. При этом в случае противоправных действий феодала они могли в равной степени уйти от кредитора для обращения к князю или судьям с жалобой для восстановления своих нарушенных интересов. Иными словами, нахождение закупов в пределах границ хозяйства господина являлось своеобразной гарантией исполнения обязательств полузависимого населения, которое сохраняло личную свободу и экономическую правосубъектность. Исходя из изложенного, в положениях ст. 52 Пространной редакции следует заметить признаки некоторой обеспечительной меры в рамках реализации особой формы договора займа – закупничества. К тому же такое явление было сопряжено с институтом реституции, применяемым в тех случаях, когда действия землевладельца носили явно недобросовестный характер.

Анализируя текст Пространной редакции, необходимо обратить внимание на то, что правовой источник конкретизирует степень ответственности закупа за посягательство на имущество феодала. С учетом положений ст. 53 и 54 неблагоприятные последствия в случае причинения ущерба вещи для должника возникали в зависимости от вида имущества, которое было заимствовано у кредитора. Например, гибель коня господина не влекла за собой какую-либо меру ответственности для закупа за исключением тех случаев, когда животное передавалось непосредственно для проведения сельскохозяйственных работ или для иных целей по поручению феодала. При этом на орудия труда, предоставленные должнику для выполнения сделки, такое правило не распространялось – риск утраты вещи был возложен на полузависимого субъекта гражданского оборота.

Тем не менее подобные правоотношения могли быть установлены только при наличии договора купы. Иные формы реализации предоставления имущества в аналогичной ситуации в чистом виде не предусматривались. Стоит отметить отличные друг от друга, а порой и противоположные, подходы к пониманию термина «купа», содержащиеся в трудах отечественных специалистов. Историки и правоведы наделяли этот институт различными характеристиками, при том что сама лексема не имеет определенного написания. Вопрос о правильном изложении понятия «купа» – «копа» – «кова» в различных списках Русской Правды актуален до сих пор. Тем не менее закупничество, бесспорно, представляет собой пример кредитных отношений.

Сопоставляя вышеупомянутую категорию с современным законодательством, сложно найти единый вид соглашения, которому бы соответствовала такая конструкция. Необходимо сказать о смешении договоров – закупничество, имея строго заемную природу, функционировало в совокупности с элементами арендных или ссудных правоотношений. Иными словами, предметом договора могли выступать как индивидуально определенные (конкретный «воискии конь»), так и родовые вещи. Причем согласно тексту Пространной редакции к первым относили не только рабочий скот, но и всевозможные орудия труда – к примеру, «плугъ и борона».

Таким образом, правовая природа закупничества заключается в том, что оно представляло собой видоизмененную конструкцию договора займа, поскольку Церковь налагала религиозный запрет на ростовщическую деятельность среди христиан. При этом реалии экономической сферы Древней Руси подразумевали для дальнейшего развития государства необходимость существования подобных финансовых отношений, субъектом которых выступали не только крупные землевладельцы, но и неимущие слои населения. Фактически вышеуказанное обязательство по описанию представляло собой сочетание денежного займа и товарного кредита, в первую очередь акцентируя внимание на возмездном характере сделки.

Впрочем, необходимо сопоставить положения Пространной редакции Русской Правды с зарубежными памятниками права для того, чтобы проанализировать возможные аналоги закупни-

чества, существовавшие в других государствах и обществах. В первую очередь необходимо обратить внимание на варварские правды, которые предусматривали статус особой прослойки населения у франков и германцев – литов (альдиев или лэтов)[24]. Указанная категория населения таких германских племен в иерархической лестнице раннефеодального общества обладала переходным правовым статусом. Положение литов носило отличительные черты, свойственные как свободным общинникам, так и лицам, попавшим в рабскую зависимость. Так или иначе природа появления двух слоев полузависимого населения в Западной Европе и на Руси различна. Происхождение литов доподлинно неизвестно – большинство специалистов предполагают, что обозначенная социальная группа представляла собой сочетание покоренных германцами народов и вольноотпущенных рабов[25]. Иными словами, зависимость от землевладельцев возникала по неэкономическим причинам. В свою очередь, закупничество основывалось на купе – специализированной ссуде, которую сельский рабочий брал у феодала для осуществления всякого рода сельскохозяйственной деятельности. При этом предметом подобных сделок выступали денежные средства, инвентарь, семена или рабочий скот[26].

Тем не менее институт закупничества был известен не только отечественному праву, но и в других землях, сопредельных с Русью. Рассматривая Старый Статут Великого княжества Литовского 1529 г., одним из источников которого выступала Русская Правда, нельзя не обратить внимание на то, каким статусом в данном своде законов был наделен закуп. Так, под обозначенной социальной категорией понимались либо не обладающие каким-либо имуществом, либо задолжавшие лица, обязавшиеся работать в хозяйстве кредитора до отработки и уплаты долга[27]. Непосредственное упоминание закупов в разделе XI, артикулах (6) 5 и 8 (7)[28] свидетельствует о схожем положении несвободных лиц, которое встречалось ранее в Уставе Владимира Всеволодовича. К тому же, как отмечал М. Н. Ясинский, феномен представлял собой кредитную сделку, сопряженную с личным залогом или закладом[29]. Интересным выступает и следующий факт – обозначенный юридический институт в литовском праве не получил значительного дальнейшего развития, ограничившись запретом на обращение закупов в полные холопы. Фактически закупничество продолжило существовать в первозданном виде в середине XVI в. на территории Западной Руси, лишь немного изменив свое содержание.

Таким образом, вышеназванная категория закупничества представляет собой уникальный феномен, призванный преодолеть различные ограничения и условности хозяйственных отношений в Древней Руси. Выступающий аналогом прямых кредитных сделок и сформировавшийся по причине религиозного запрета Христианской Церкви на ростовщическую деятельность, указанный институт развился в самостоятельную юридическую конструкцию. При этом заемный характер закупничества сохранялся вплоть до XVI в. не только в отечественном законодательстве, но и в памятниках права Великого княжества Литовского, практически не подвергаясь изменениям. В дальнейшем в условиях изменившейся политической и социально-экономической ситуации в Восточной Европе, сопряженной в том числе с образованием Московского царства, значение института сходит на нет, а впоследствии он прекращает свое существование в правовой сфере жизни общества. Ему на смену приходит кабальная система, начиная новый виток в процессе закрепощения тяглого населения Руси.

Библиографический список

Бондарев А. И. Практика документального оформления трудовых отношений в России (исторический аспект) // Право и государство: теория и практика. 2019. № 11. С. 117–120.

Вернадский Г. В. Киевская Русь. М. : Ломоносовъ, 2020. 448 с.

Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. М. : Территория будущего, 2005. 800 с.

[24] См.: Салическая Правда / под ред. В. Ф. Семенова. М., 1950. С. 22.

[25] См.: *Суровень Д. А.* Правовое положение населения по «Салической правде» : к вопросу о сущности варварских обществ и государств // Историко-правовые проблемы : новый ракурс. 2015. № 14. С. 113.

[26] См.: *Ключевский В. О.* Русская история : полный курс лекций. М., 2002. Т. 1. С. 235.

[27] См.: Статут Великого княжества Литовского 1529 года / под ред. К. И. Яблонскиса. Минск, 1960. С. 234.

[28] См.: Там же. С. 203.

[29] См.: *Ясинский М. Н.* Закупы Русской Правды и памятников западно-русского права (Юрид. природа закупничества). Киев, 1904. С. 33.

Греков Б. Д. Киевская Русь. М. : Госполитиздат, 1953. 568 с.

Зимин А. А. Холопы на Руси. М. : Наука, 1973. 391 с.

Ключевский В. О. Русская история : Полный курс лекций. М. : АСТ, 2002. Т. 1. 592 с.

Кожухова Г. С. Генезис правового института «трудовой договор» в российском праве XV – начала XX века : сборник статей. Ростов н/Д. : Ростовский юридический институт МВД России, 2018. С. 25–33.

Лешков В. Н. Русский народ и государство : История рус. обществ. права до XVIII в. М. : Унив. тип., 1858. 613 с.

Лукин П. В. Новгородская берестяная грамота № 1105 и древнерусские закупы // Русь, Россия. Средневековье и Новое время. 2019. № 6. С. 44–47.

Мейер Д. И. Древнее русское право залога. Казань : И. Дубровин, 1855. 60 с.

Неволин К. А. Полное собрание сочинений К. А. Неволина. СПб. : Тип. Э. Праца, 1858. Т. 5. 524 с.

Павлов-Сильванский Н. П. Феодализм в России. М. : Наука, 1988. 690 с.

Русская правда. Правовое положение закупов в Киевской Руси / Г. А. Грибина, Е. Л. Ермолаева, Е. С. Илюшина, Л. А. Федосеева // Современные научные исследования и инновации. 2018. № 1. С. 40.

Салическая Правда / под ред. В. Ф. Семенова. М. : Образцовая тип. им. Жданова, 1950. 168 с.

Сергеевич В. И. Древности русского права. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. Т. 1. 688 с.

Срезневский И. И. Материалы для словаря древне-русскаго языка по письменным памятникам. СПб. : Тип. Императорской акад. наук, 1902. Т. 2. 1802 с.

Статут Великого княжества Литовского 1529 года / под ред. К. И. Яблонскиса. Минск : Изд-во Академии наук БССР, 1960. 253 с.

Суровень Д. А. Правовое положение населения по «Салической правде» : к вопросу о сущности варварских обществ и государств // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2015. № 14. С. 87–151.

Тихомиров М. Н. Пособие для изучения Русской Правды. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1953. 192 с.

Юшков С. В. История государства и права России (IX–XIX вв.). Ростов н/Д. : Феникс, 2003. 735 с.

Юшков С. В. Общественно-политический строй и право Киевского государства. М. : Госюридиздат, 1949. 544 с.

Юшков С. В. Очерки по истории феодализма в Киевской Руси. М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1939. 256 с.

Ясинский М. Н. Закупы Русской правды и памятников западно-русского права (Юрид. природа закупничества). Киев : Тип. С. В. Кульженко, 1904. 38 с.

References

Bondarev A. I. Practice of documenting labor relations in Russia (historical aspect) // Law and state: theory and practice. 2019. No. 11. P. 117–120.

Vernadsky G. V. Kievan Rus. Moscow : Lomonosov, 2020. 448 p.

Vladimirsky-Budanov M. F. Review of the history of Russian law. Moscow : Territory of the Future, 2005. 800 p.

Grekov B. D. Kievan Rus. Moscow : Gospolitizdat, 1953. 568 p.

Zimin A. A. Serfs in Rus'. Moscow : Nauka, 1973. 391 p.

Klyuchevsky V. O. Russian history : Complete course of lectures. Moscow : AST, 2002. Vol. 1. 592 p.

Kozhukhova G. S. Genesis of the legal institution “employment contract” in Russian law of the 15th – early 20th centuries. Rostov-on-Don : Rostov Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2018. P. 25–33.

Leshkov V. N. Russian people and state : History of Russians. society rights until the 18th century. Moscow : Univ. pr. h., 1858. 613 p.

Lukin P. V. Novgorod birch bark document No. 1105 and ancient Russian purchases // Rus', Russia. Middle Ages and Modern Times. 2019. No. 6. P. 44–47.

Meyer D. I. Ancient Russian law of pledge. Kazan : I. Dubrovin, 1855. 60 p.

Nevolin K. A. Complete works of K. A. Nevolin. St. Petersburg : Pr. h. E. Pratz, 1858. Vol. 5. 524 p.

Pavlov-Silvansky N. P. Feudalism in Russia. Moscow: Nauka, 1988. 690 p.

Russian Law. Legal status of procurement in Kievan Rus / G. A. Gribina, E. L. Ermolaeva, E. S. Ilyushina, L. A. Fedoseeva // Modern scientific research and innovation. 2018. No. 1. P. 40.

Salic Law / ed. V. F. Semenova. M. : Pr. h. of Zhdanov, 1950. 168 p.

Sergeevich V. I. Antiquities of Russian law. St. Petersburg : Pr. h. of M. M. Stasyulevich, 1909. Vol. 1. 688 p.

Sreznevsky I. I. Materials for the dictionary of the ancient Russian language based on written monuments. St. Petersburg : Pr. h. Imperial Academician Sciences, 1902. Vol. 2. 1802 p.

Statute of the Grand Duchy of Lithuania in 1529 / ed. K. I. Yablonskis. Minsk : Publishing House of the Academy of Sciences of the BSSR, 1960. 253 p.

Suroven D. A. Legal status of the population according to the “Salic Law”: on the question of the essence of barbarian societies and states // Historical and legal problems: a new perspective. 2015. No. 14. P. 87–151.

Tikhomirov M. N. A manual for studying Russian Truth. Moscow : Moscow University Publishing House, 1953. 192 p.

Yushkov S. V. History of state and law in Russia (IX–XIX centuries). Rostov-on-Don : Phoenix, 2003. 735 p.

Yushkov S. V. Socio-political system and law of the Kyiv state. Moscow : Gosyuridizdat, 1949. 544 p.

Yushkov S. V. Essays on the history of feudalism in Kievan Rus. Moscow : Publishing house Acad. Sciences of the USSR, 1939. 256 p.

Yasinsky M. N. Zakups of Russian Law and monuments of Western Russian law (Legal nature of procurement). Kyiv : Pr. h. of S. V. Kulzhenko, 1904. 38 p.

Воронежский государственный университет

Кузьмин М. О., аспирант кафедры теории и истории государства и права юридического факультета

E-mail: maksimkuzmin@mail.ru

Поступила в редакцию: 28.09.2023

Для цитирования:

Кузьмин М. О. Закупничество как уникальный тип кредитных отношений в Древней Руси // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 95–103. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/95-103.

Voronezh State University

Kuzmin M. O., Post-graduate Student of Theory and History of State and Law Department of Law Faculty

E-mail: maksimkuzmin@mail.ru

Received: 28.09.2023

For citation:

Kuzmin M. O. Zakupnichestvo as a unique type of credit relations in Ancient Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 95–103. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/95-103.

УДК 347.1
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/104-110

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АВТОРСКИХ ПРАВ НА ПРОИЗВЕДЕНИЯ, СОЗДАННЫЕ НЕЙРОСЕТЬЮ

С. А. Драгунова
НИ Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF COPYRIGHT FOR WORKS CREATED BY A NEURAL NETWORK

S. A. Dragunova
National Research Mordovia State University

Аннотация: анализируются существующие подходы к возможности авторско-правовой охраны произведений, созданных нейросетью. В частности, рассмотрен опыт отдельных зарубежных стран по признанию результатов, сгенерированных искусственным интеллектом, в качестве объектов авторских прав; исследованы лицензионные соглашения наиболее крупных сервисов ИИ, включая Midjourney, ChatGPT. Отдельное внимание уделено анализу сложившихся подходов к пониманию созданных нейросетью работ как объектов правовой охраны, выявлены достоинства и недостатки каждого из подходов. В заключении затронуты вопросы ответственности при нарушении нейросетью чужих интеллектуальных прав в процессе генерации контента.
Ключевые слова: авторское право, искусственный интеллект, нейросеть, нарушение авторских прав.

Abstract: the article is devoted to the analysis of existing approaches to the possibility of copyright protection of works created by a neural network. The author considered the experience of some foreign countries in recognizing the results generated by artificial intelligence as objects of copyright; studied the license agreements of the largest AI services, including Midjourney, ChatGPT. Special attention is paid to the analysis of the existing approaches to understanding the works created by the neural network as objects of legal protection, the advantages and disadvantages of each of the approaches are identified. In conclusion, the author raised the questions of responsibility in case of violation by the neural network of other people's intellectual property rights in the process of generating content.
Key words: copyright, artificial intelligence, neural network, copyright infringement.

В настоящее время во всем мире можно наблюдать активное развитие нейросетей и широкое использование созданных ими произведений как в коммерческих, так и в некоммерческих целях. При этом в большинстве стран мира, в частности, в России, правовой статус и самих нейросетей, и создаваемых ими результатов четко не определен.

Так, в Австралии результаты, сгенерированные нейросетью, не подлежат правовой охране и сразу после создания переходят в режим общественного достояния[1]. В Великобритании право авторства на произведения, созданные при помощи компьютера, признаются за лицом, которое предприняло необходимые для создания произведения меры[2].

В правовой системе США также сложился подход, согласно которому авторское право может признаваться только на произведения,

© Драгунова С. А., 2024

[1] См.: *Вараксин М.* Рисунки нейросети : кому они принадлежат. URL: https://pravo.ru/story/244721/ (дата обращения: 26.05.2023).

[2] См.: *Васильева А.* К вопросу о наличии авторских прав у искусственного интеллекта. Доступ из справ.-информ. системы «Гарант» (дата обращения: 26.05.2023).

созданные человеком. При этом для объектов, сгенерированных нейросетью, признание авторского права возможно в случае, если заявитель внес значительный творческий вклад в получение конечного результата. В связи с этим представляет интерес кейс художницы Крис Каштановой. Так, Бюро регистрации авторских прав США признало ее в качестве автора комикса «Заря рассвета». Впоследствии, когда выяснилось, что художница использовала изображения, сгенерированные в Midjourney, Бюро регистрации авторских прав отозвало свое решение, пояснив, что первоначально у него отсутствовали данные о создании рисунков нейросетью. В связи с этим было введено новое требование, согласно которому теперь все заявители обязаны указывать в заявке, если при создании произведения использовалась та или иная нейросеть[3].

Для нашей страны основополагающими нормами в настоящее время выступают положения статьи 1257 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), в соответствии с которой в качестве автора произведения науки, литературы или искусства признается гражданин, творческим трудом которого оно создано. Следовательно, можно выделить два обязательных признака авторства: во-первых, субъектом авторских прав может быть только человек; во-вторых, произведение должно создаваться в результате творческой деятельности. И если с точки зрения правосубъектности мы пока однозначно не можем приравнять искусственный интеллект к человеку, то критерий творческой деятельности при создании контента нейросетями уже вызывает научные дискуссии. Так, ряд авторов (П. М. Морхат, Н. Ф. Попова) склонны считать, что нейросети способны решать творческие задачи в процессе создания результатов своей деятельности[4]. Другие, напротив, не признают за искусственным интеллектом возможности творческой деятельности[5]. Представляется, что последняя точка зрения является все же более обоснованной: по сути, нейросеть является математическим алгоритмом, который умеет определенным образом обрабатывать вводные данные и создавать некий результат (музыку, картину, текст и т. д.). Несмотря на способность накапливать определенный опыт и самообучаться, нейросеть не осознает свое творчество, не вкладывает в него какие-либо смыслы и не получает от него удовольствия.

Дискуссионным также является вопрос о наличии творческой деятельности при работе пользователя с нейросетью. В частности, возникает следующая проблема: можно ли считать формулировку запроса творческим трудом, в результате которого создается новый объект авторского права? Отдельные юристы считают, что ввод запроса может быть приравнен к нажатию на кнопку «Запуск» станка, печатающего открытки, – такое действие не является актом творчества[6]. Однако данная точка зрения вызывает у автора некоторые сомнения, поскольку два пользователя, работающие с одной и той же нейросетью, при попытке создать, допустим, схожее изображение будут применять разные текстовые запросы и алгоритмы. Как следствие, это с большой долей вероятности приведет к созданию двух непохожих друг на друга произведений. Таким образом, можно считать, что творческий вклад человека в работе с нейросетью все же присутствует. Косвенно данный подход подтверждается и российской судебной практикой. Так, сложилась позиция, согласно которой творческий характер создания произведения не зависит от того, создано произведение автором собственноручно или с использованием технических средств[7]. Однако при этом Верховный Суд РФ все же отмечает, что отсутствие творческого характера дея-

[3] См.: C*odega L.* An AI-Illustrated Comic Has Lost a Key Copyright Case. URL: https://www.yahoo.com/entertainment/ai-illustrated-comic-lost-key-001500109.html (дата обращения: 26.05.2023).

[4] См.: *Морхат П. М.* Правосубъектность искусственного интеллекта в сфере права интеллектуальной собственности : гражданско-правовые проблемы : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2018 ; *Попова Н. Ф.* Основные направления развития правового регулирования использования искусственного интеллекта, роботов и объектов робототехники в сфере гражданских правоотношений // Современное право. 2019. № 10. С. 69–73.

[5] См.: *Витко В.* Анализ научных представлений об авторе и правах на результаты деятельности искусственного интеллекта // ИС. Авторское право и смежные права. 2019. № 2. С. 5–20 ; № 3. С. 5–22.

[6] См.: *Кильдюшкин Р.* Стало известно, кому принадлежат авторские права на созданные нейросетями картинки. URL: https://www.gazeta.ru/tech/news/2022/07/13/18121040.shtml (дата обращения: 26.05.2023).

[7] См.: Пункт 80 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 апреля 2019 г. № 10 «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.05.2023).

тельности человека не позволяет признать полученные результаты в качестве объектов авторского права.

Имеющихся положений законодательства явно недостаточно для того, чтобы в полной мере урегулировать подобные отношения, именно поэтому в настоящее время вопросы авторских прав на творения искусственного интеллекта регулируются преимущественно условиями использования нейросетей.

Наиболее распространенным в настоящее время является подход, согласно которому обладателями прав на сгенерированный контент становятся создатели нейросетей. Пользователи получают право использовать объекты в коммерческих целях на условиях лицензий.

Так, платформа Midjourney закрепляет, что авторские права на сгенерированный контент при платной подписке принадлежат пользователю, при этом сама компания сохраняет за собой право на бессрочную, всемирную, неисключительную, сублицензируемую, бесплатную, безотзывную лицензию. При платной подписке допускается использование изображения в коммерческих целях. При работе с платформой на условиях бесплатной подписки пользователь не становится владельцем активов, он получает право некоммерческого использования, т. е. может делиться, изменять и распространять результаты работы нейросети по правилам лицензии Creative Commons Noncommercial 4.0 Attribution International[8].

Интеллектуальная собственность на результаты, сгенерированные нейросетью DALL-E, не определена условиями пользовательского соглашения. Разработчик ограничился лишь рекомендацией указывать на участие ИИ при создании контента[9]. Авторские права на продукт, созданный при помощи ChatGPT от OpenAI, принадлежат разработчику[10].

Общей чертой для большинства нейросетей является возможность свободно использовать сгенерированный результат в некоммерческих целях, что в полной мере соответствует сложившимся нормам авторско-правовой охраны.

В настоящее время сложились следующие подходы к авторским правам на объекты, созданные при помощи нейросетей:

– признание авторских прав на сгенерированный контент за нейросетью;

– признание совместных авторских прав на созданные результаты за нейросетью и пользователем;

– признание авторских прав за разработчиком нейросетей;

– признание авторских прав за пользователем, при этом нейросеть выступает в качестве инструмента человека при создании результатов интеллектуальной деятельности;

– формирование собственной правовой конструкции sui generis, возможно, по аналогии с созданием служебных произведений наемными работниками или по аналогии с нормами об авторском заказе;

– отсутствие авторских прав, при этом работы, сгенерированные нейросетью, сразу после их создания переходят в общественное достояние.

Первые два подхода, признающие авторские права за нейросетью, имеют ряд существенных недостатков. Во-первых, нейросеть не обладает правосубъектностью, а также сознанием; она не способна осуществлять и защищать свои права самостоятельно, а также не может нести ответственность в случае нарушения чужих авторских прав. Во-вторых, нейросети не нуждаются в признании своего творчества, не заинтересованы в получении прибыли от результатов своей деятельности и не могут ей распоряжаться. У них нет амбиций автора и, следовательно, нет необходимости в защите своих личных неимущественных прав. Все это значит, что система интеллектуальной собственности, как раз и построенная для поощрения и защиты творческой деятельности человека, применительно к авторам-нейросетям лишена смысла. При признании совместных авторских прав на созданные результаты за нейросетью и пользователем дополнительно встает вопрос и о сроке охраны исключительных авторских прав, поскольку в настоящее время он определяется с учетом периода жизни автора, а жизнь и смерть характерны для людей, но не для техники.

Третий подход, признающий в качестве автора разработчика нейросети, также вызывает некоторые вопросы. Несмотря на то что законодательно данный подход не закреплен, в настоящее время на практике он активно использует-

[8] См.: Midjourney. Terms of Service. URL: https://docs.midjourney.com/docs/terms-of-service (дата обращения: 26.05.2023).

[9] См.: DALL_E. Content policy. URL: https://labs.openai.com/policies/content-policy (дата обращения: 26.05.2023).

[10] См.: ChatGPT. Terms of use. URL: https://chat-gpt.org/terms-of-use (дата обращения: 26.05.2023).

ся. Взимая плату с пользователей, разработчики нейросетей предоставляют им возможность использования полученных результатов в коммерческой деятельности. Тем самым пользователю фактически передается исключительное право на сгенерированный продукт на основании лицензии. Между тем формально разработчик нейросети не является автором контента, ему принадлежат авторские права только на программное обеспечение; при создании же результата деятельности нейросети разработчик программного обеспечения напрямую не вносит личный творческий вклад. Подобный вывод проистекает и из положений абз. 2 п. 1 ст. 1228 ГК РФ, согласно которому нельзя признать авторами результата интеллектуальной деятельности граждан, которые не внесли личный творческий вклад в его создание, в том числе если они оказали автору только техническое, консультационное, организационное или материальное содействие. Отдельно стоит отметить и противоречие такого подхода положениям ст. 1257 ГК РФ: разработчики, как правило, являются юридическими лицами и, согласно положениям российского авторского права, могут выступать в качестве правообладателей, но никак не в качестве изначальных авторов произведений (физических лиц). Кроме того, при несовпадении в одном лице разработчика и владельца нейросети вопрос принадлежности авторских прав еще больше усложняется. Наконец, стоит отметить тесную связь правовой стороны вопроса с этической составляющей: допустимо ли для лица, единожды разработавшего нейросеть, впоследствии получить авторские права на огромное количество создаваемого контента, в формировании которого он фактически не участвовал?

Четвертый подход, признающий в качестве автора пользователя, также имеет некоторые слабые стороны. В первую очередь речь идет о философском аспекте: может ли конечный пользователь признаваться автором, если для создания контента он затратил минимум времени и сил? Кроме того, как уже упоминалось выше, для признания созданного результата в качестве объекта авторского права принципиально важным является наличие творческого характера в деятельности пользователя, однако в настоящее время многие исследователи и практики ставят этот вопрос под сомнение. Что касается внесения в объект творческих изменений, доработок человеком, то здесь возникает вопрос, имеет ли пользователь на это право. Переработка произведения в соответствии с Бернской конвенцией возможна только без ущерба правам автора оригинального произведения[11], а кто будет признаваться первоначальным автором при создании произведения нейросетью, так и остается неопределенным. В любом случае дальнейшее развитие данного подхода возможно только после того, как законодателем будет более четко очерчен критерий творчества, достаточный для признания за пользователем права автора. Несмотря на все недостатки, данный подход в настоящее время представляется наиболее логически обоснованным. Однако и он содержит дополнительные риски для пользователя, поскольку, если при создании продукта при помощи нейросети будут нарушены авторские права третьих лиц, ответственность за подобное нарушение будет возложена на пользователя, который де-факто не может проконтролировать, из каких именно источников нейросеть черпает свои данные.

Пятый подход подразумевает создание новых институтов, специально регулирующих отношения с участием нейросети. Так, использование аналогии с нормами об авторском заказе подразумевает, что пользователь будет выступать в качестве заказчика, по заданию которого нейросеть будет создавать произведение. При этом из авторских прав будут учитываться лишь исключительные права и право на обнародование произведения[12]. Данный подход имеет преимущества: гибкая договорная конструкция, которая может варьироваться в зависимости от условий лицензии, учет интересов и пользователей, и разработчиков нейросетей. Недостатком является усложнение правового регулирования: например, не совсем ясно, кто будет признаваться в качестве исполнителя – сама нейросеть (тогда снова в полный рост встают вопросы отсутствия у нее правосубъектности) или же разработчик нейросети (и тогда не совсем понятно, как новая конструкция будет соотноситься с положениями абз. 2 п. 1 ст. 1228, ст. 1257 ГК РФ).

[11] См.: Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений от 9 сентября 1886 г. // Бюллетень международных договоров. 2003. № 9. П. 3 Ст. 2.

[12] См.: *Дзебоев Т.* Авторские права на произведения, сгенерированные нейросетями. URL: https://zakon.ru/blog/2022/10/07/avtorskie_prava_na_proizvedeniya_sgenerirovannye_nejrosetyami (дата обращения: 26.05.2023).

Шестой подход заключается в попытке признания произведений, созданных нейросетью, в качестве общественного достояния. Таким образом, подобный результат может использоваться любыми лицами бесплатно и без ограничений, в том числе в коммерческих целях. С одной стороны, это обоснованно с точки зрения самой концепции авторского права: поскольку ее целью является стимулирование творчества человека, то распространять авторско-правовую охрану на творения нейросетей изначально бессмысленно. Однако, с другой стороны, подобный подход обесценивает и действия пользователя, и самой нейросети при создании произведения, оставляет права и интересы участников данных отношений без защиты, потенциально вредит всей индустрии искусственного интеллекта. Во-первых, разработчики затрачивают усилия для обучения своих моделей, преимущественно для коммерческого использования. Во-вторых, пользователи, как уже упоминалось выше, вносят элемент творчества при формировании произведения. Таким образом, отнесение объектов, созданных нейросетью, к общественному достоянию не соответствует интересам ни пользователей, ни разработчиков. Для преодоления подобного недостатка возможно предоставлять разработчику нейросети не авторские, а смежные права, в частности, права публикатора. В целом, данное решение выглядит логичным, однако не учитывает прав пользователя, участвующего в создании произведения.

Представляется необходимым найти баланс интересов, который обеспечит и возможность монетизации произведений, созданных нейросетями, и защитит интересы авторов-людей. Так, например, используя имеющиеся правовые конструкции, можно признать в качестве автора подобного произведения пользователя, а в качестве правообладателя на условиях простой (неисключительной) лицензии – разработчика нейросетей. Вне зависимости от того, будет ли пользователь применять платную или бесплатную версию программы, ему должен принадлежать весь комплекс прав автора. При этом за разработчиком сохраняется возможность устанавливать плату за использование своих сервисов по аналогии с иным программным обеспечением. Простая (неисключительная) лицензия будет достаточной для использования созданных произведений в целях дальнейшего обучения нейросетей.

Поскольку сами нейросети строят свою работу на обучении в процессе обработки больших объемов данных, часть из которых является самостоятельными объектами авторского права, необходимо отдельно остановиться на вопросе ответственности за нарушение авторских прав. В теории сформулирован следующий подход: разработчики обязаны перечислять лицензионные платежи авторам, на произведениях которых данная сеть обучена. Однако на практике нейросеть работает с большими данными, обрабатывает их и создает некий новый образ, который в одной ситуации может стать принципиально новым произведением, не имеющим заметных сходств с исходниками, а в другой – такой результат может остаться просто компиляцией и переработкой уже имеющихся чужих произведений. В первом случае требования авторов исходников вряд ли будут подлежать удовлетворению, во втором – авторы вправе обосновать свои требования на положениях п. 3 ст. 1260 ГК РФ, согласно которой переработка произведения должна осуществляться при условии соблюдения прав авторов произведений, использованных для создания производного или составного произведения. Представляется, что функцию оценки созданных нейросетью произведений по критерию новизны возьмет на себя суд. Однако пока судебная практика только формируется, причем чаще всего – за пределами России.

Так, в качестве ответчика по искам сначала фотобанка Getty Image, а затем и нескольких художников выступили создатели нейросетей Stable Diffusion и Midjourney. Истцы утверждают, что разработчики нейросетей нарушили права «миллионов художников», на чьих произведениях, взятых из Интернета без согласия авторов, были обучены инструменты искусственного интеллекта. Создатели Stable Diffusion настаивают на том, что нейросеть создает сложные иллюстрации, в которых нельзя распознать части произведений реальных авторов[13]. Какую позицию займет суд, покажет время.

Таким образом, в связи с бурным развитием технологий нейросетей в последние годы и в России, и за ее пределами сложились впечатляющие пробелы в вопросах регулирования ав-

[13] См.: Getty Images sues AI art generator Stable Diffusion in the US for copyright infringement. URL: https://www.theverge.com/2023/2/6/23587393/ai-art-copyright-lawsuit-getty-images-stable-diffusion (дата обращения: 26.05.2023).

торских прав на результаты, сгенерированные искусственным интеллектом. Представляется, что со временем право преодолеет сложившееся отставание и данные вопросы будут, наконец, разрешены на законодательном уровне. Однако уже сейчас можно отметить, что наиболее перспективным путем решения проблемы является признание авторского права за пользователем нейросети с предоставлением разработчику (владельцу) нейросети простой (неисключительной) лицензии. Однако, если идти подобным путем, необходимо законодательно закрепить понятие «творческого труда», а именно того минимального уровня творчества, которое необходимо для признания пользователя автором произведения, а самого произведения – объектом авторско-правовой охраны.

Библиографический список

Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений от 9 сентября 1886 г. // Бюллетень международных договоров. 2003. № 9, п. 3. Ст. 2.

Вараксин М. Рисунки нейросети : кому они принадлежат. URL: https://pravo.ru/story/244721/

Васильева А. К вопросу о наличии авторских прав у искусственного интеллекта. URL: https://www.garant.ru/article/1605912/

Витко В. Анализ научных представлений об авторе и правах на результаты деятельности искусственного интеллекта // ИС. Авторское право и смежные права. 2019. № 2. С. 5–20 ; № 3. С. 5–22.

Дзебоев Т. Авторские права на произведения, сгенерированные нейросетями. URL: https://zakon.ru/blog/2022/10/07/avtorskie_prava_na_proizvedeniya_sgenerirovannye_nejrosetyami

Кильдюшкин Р. Стало известно, кому принадлежат авторские права на созданные нейросетями картинки. URL: https://www.gazeta.ru/tech/news/2022/07/13/18121040.shtml

Кодега Л. Комикс, созданный ИИ, проиграл ключевое дело о защите авторских прав. URL: https://www.yahoo.com/entertainment/ai-illustrated-comic-lost-key-001500109.html

Морхат П. М. Правосубъектность искусственного интеллекта в сфере права интеллектуальной собственности : гражданско-правовые проблемы : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2018. 420 с.

Попова Н. Ф. Основные направления развития правового регулирования использования искусственного интеллекта, роботов и объектов робототехники в сфере гражданских правоотношений // Современное право. 2019. № 10. С. 69–73.

Условия использования ChatGPT. URL: https://chat-gpt.org/terms-of-use

Условия использования DALL-E. URL: https://labs.openai.com/policies/content-policy

Условия использования Midjourney. URL: https://docs.midjourney.com/docs/terms-of-service

Getty Images подает в суд на генератор изображений с искусственным интеллектом Stable Diffusion в США за нарушение авторских прав. URL: https://www.theverge.com/2023/2/6/23587393/ai-art-copyright-lawsuit-getty-images-stable-diffusion

References

Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works of 09.09.1886 // Bulletin of International Treaties. 2003. № 9, item 3, article 2.

Varaksin M. Drawings of a neural network : to whom they belong. URL: https://pravo.ru/story/244721/

Vasilyeva A. On the issue of copyright in artificial intelligence. URL: https://www.garant.ru/article/1605912/

Vitko V. Analysis of scientific ideas about the author and rights to the results of artificial intelligence // IP. Copyright and related rights. 2019. No. 2. P. 5–20 ; No. 3. P. 5–22.

Dzeboev T. Copyright for works generated by neural networks. URL: https://zakon.ru/blog/2022/10/07/avtorskie_prava_na_proizvedeniya_sgenerirovannye_nejrosetyami

Kildyushkin R. It became known who owns the copyrights to the pictures created by neural networks. URL: https://www.gazeta.ru/tech/news/2022/07/13/18121040.shtml

Codega L. An AI-Illustrated Comic Has Lost a Key Copyright Case. URL: https://www.yahoo.com/entertainment/ai-illustrated-comic-lost-key-001500109.html

Morhat P. M. Legal personality of artificial intelligence in the field of intellectual property law : civil law problems : dr. legal sci. diss. M., 2018. 420 p.

Popova N. F. The main directions of development of legal regulation of the use of artificial intelligence, robots and objects of robotics in the sphere of civil legal relations // Modern law. 2019. No. 10. P. 69–73.

ChatGPT. Terms of use. URL: https://chat-gpt.org/terms-of-use

DALL_E. Content policy. URL: https://labs.openai.com/policies/content-policy

Midjourney. Terms of Service. URL: https://docs.midjourney.com/docs/terms-of-service

Getty Images sues AI art generator Stable Diffusion in the US for copyright infringement. URL: https://www.theverge.com/2023/2/6/23587393/ai-art-copyright-lawsuit-getty-images-stable-diffusion

НИ Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева
Драгунова С. А., кандидат экономических наук, доцент кафедры международного и европейского права
E-mail: svesed@yandex.ru

Поступила в редакцию: 26.05.2023

Для цитирования:
Драгунова С. А. Проблемы правового регулирования авторских прав на произведения, созданные нейросетью // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 104–110. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/104-110.

National Research Mordovia State University
Dragunova S. A., Candidate of Economic Sciences, Assistant Professor of the International and European law Department
E-mail: svesed@yandex.ru

Received: 26.05.2023

For citation:
Dragunova S. A. Problems of legal regulation of copyright for works created by a neural network // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 104–110. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/104-110.

УДК 342.56
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/111-118

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. А. Семченков
Санкт-Петербургский государственный университет

THE LEGAL NATURE OF LAW POSITIONS OF THE CONCTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. A. Semchenkov
Saint-Petersburg State University

Аннотация: на основе системного анализа юридической доктрины и практики исследуются особенные характеристики решений Конституционного Суда Российской Федерации, а также выявляется сущность правовых позиций Суда в качестве содержательных частей решений, несущих на себе их основную аргументационное-методологическую нагрузку. Автор приходит к выводу, что правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации обладают особыми, по сути нормативными, свойствами и оказывают действенное влияние на российскую правовую систему.
Ключевые слова: решения КС РФ, правовые позиции КС РФ, конституционное судопроизводство, юридическая природа правовых позиций КС РФ.

Abstract: the article, based on a systematic analysis of legal doctrine and practice, examines the special characteristics of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, and also reveals the essence of the legal positions of the Court as the substantive parts of the decisions, bearing their main argumentative and methodological load. The author comes to the conclusion that the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation have special, essentially normative, properties and have an effective influence on the Russian legal system.
Key words: decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional justice, legal nature of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Российская юридическая наука развивается таким образом, что если роль Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ или Суд) как высшего судебного органа конституционного контроля традиционно признается особой всеми исследователями, то вопросы, связанные с сущностным содержанием и природой решений КС РФ по-прежнему являются преимущественно дискуссионными.

Как известно, российское законодательство предусматривает всего три вида решений КС РФ, которые принимаются в ходе осуществления конституционного судопроизводства, – постановления, заключения и определения. При этом указанная дифференциация едва ли позволяет умалять влияние отдельных видов решений КС РФ на российскую правовую систему, хотя научные споры об их сути не утихают до настоящего времени. Учитывая, что все принимаемые КС РФ акты так или иначе связаны с реализацией конкретных полномочий отечественного органа конституционной юстиции, данное обстоятельство нередко побуждает – как в доктрине, так и на практике – различать их юридическое значение, даже несмотря на то, что согласно ст. 6 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о КС РФ), решения КС РФ

© Семченков А. А., 2024

являются обязательными на всей территории Российской Федерации для всех субъектов права. Во всяком случае, если обратиться к характеристике правовых актов Суда, то в юридической литературе – и законодательной, и научной – они чаще всего воспринимаются в качестве актов, обладающих общими признаками, раскрывающими природу соответствующего вида судопроизводства.

В правовой системе РСФСР под решением понимался всякий акт, принимаемый в заседании, выражающий волю суда или констатирующий в соответствии с указанным Законом определенные обстоятельства[1].

Н. В. Витрук к решениям конституционных судов склонен относить правовые акты данных органов судебной власти, издаваемые при осуществлении ими своих полномочий в ходе рассмотрения и разрешения конкретных дел[2].

В. А. Кряжков и Л. В. Лазарев считают, что решения КС РФ – особая разновидность актов судебной власти, выносимых Судом при рассмотрении и разрешении конституционных споров. Причем в таких решениях, по мнению указанных ученых, получают официальное закрепление выводы КС РФ по всем возникшим вопросам, включая материально-правовые и процессуально-правовые их аспекты[3].

В. В. Захаров определяет решения КС РФ через их свойства и, как следствие, рассматривает такие решения как принимаемые и облеченные в установленную форму правовые акты, констатирующие установление определенных фактов и обстоятельств, содержащие государственно-правовое веление и имеющие обязательный характер, которым окончательно разрешается отнесенное к компетенции КС РФ дело[4].

А. А. Петров в своих работах, обосновывая необходимость соотнесения системы актов КС РФ с его полномочиями, говорит о том, что не могут рассматриваться в качестве «решений КС РФ» решения в видовом смысле, которые принимаются на его заседаниях по вопросам организации деятельности КС РФ, так как они не направлены на реализацию прерогатив КС РФ как суда[5].

В терминологическом контексте в науке не возникает споров о том, что решения КС РФ – это правовые акты или акты судебной власти. В таком смысле решение КС РФ – это всегда выражение воли российского органа конституционного контроля. При этом справедливо будет согласиться с мнением А. А. Петрова о том, что едва ли возможно признавать «всякий» акт КС РФ «решением» Суда[6]. В поддержку данной позиции существуют и правовые аргументы.

Во-первых, решения КС РФ по критерию влияния на российскую правовую систему можно разделить на две категории. Первая – это решения, которые влияют на российскую правовую систему (известно множество таких решений КС РФ). Вторая – это решения, которые не влияют на правовую систему, к примеру, это многие решения об отказе в принятии обращения к рассмотрению в случае, если ранее по предмету обращения было вынесено постановление КС РФ.

Во-вторых, КС РФ может принимать решения по вопросам организации его деятельности. Такие решения являются «решениями» КС РФ, но связаны с принятием решения Судом не по существу, как органом власти, а с подзаконной процедурной стороной работы Суда.

В-третьих, не каждое решение и не все решение само по себе оказывают влияние на национальную правовую систему. К примеру, решения, в которых те или иные законы (части, пункты) признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, фактически могут не вносить нового содержания в российскую правовую систему. А решения КС РФ, в которых выявлен некий конституционно-правовой смысл закона (части, пункта), или решения КС РФ, которыми те или иные законы (части, пункты) признаны не соответствующими тем или иным статьям Конституции России, рав-

[1] О Конституционном Суде РСФСР : закон РСФСР от 12 июля 1991 г. № 1599-I. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102012069&rdk=&link_id=12 (дата обращения: 01.02.2024).

[2] См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учеб. пособие ; Российская академия правосудия. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 113.

[3] См.: *Кряжков В. А., Лазарев Л. В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации : учеб. пособие. М., 1998. С. 227.

[4] См.: *Захаров В. В.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права. М., 2005. С. 41–42.

[5] См.: *Петров А. А.* Понятие решения Конституционного Суда Российской Федерации // Сибирский юридический журнал. 2010. № 4 (51). С. 45. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-resheniya-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/viewer (дата обращения: 01.02.2024).

[6] Там же. С. 39.

но как и решения КС РФ по делам о толковании положений статей Конституции России, не исчерпывают собой всё множество решений Суда.

С содержательного (в определенной части) аспекта решение КС РФ – это констатация юридически значимых обстоятельств и изложение государственно-властных велений. В известной мере очевидно, что всякое решение – это выражение соответствующей Конституции России правовой позиции судей, при этом сами судьи КС РФ руководствуются при принятии решения только Конституцией России. Вместе с этим КС РФ принимает решения, не забывая в том числе о реалиях и о последствиях принятого решения, при этом решение должно быть и рациональным[7]. В свою очередь, юридически значимые факты могут быть отражены и в мотивировочной[8], и в резолютивной частях решений КС РФ[9]. Суд своим решением на срок до внесения законодателем изменений в действующее правовое регулирование, исходя из предписаний КС РФ и с учетом его правовых позиций, на основании закона устанавливает «временное» регулирование, соответствующее Конституции России, т. е. приводит в соответствие с Конституцией конкретные положения закона.

Во многом всё иное, не связанное с указанными выше аспектами, относится лишь к отдельным сторонам решений КС РФ или сущностно является предметом принципиальных дискуссий. Всякая новая попытка дать определение понятию решения КС РФ успешна лишь с тех позиций, большее внимание которым уделяется при исследовании, равно как по этой же причине и невозможно восполнить закон легальным определением решения КС РФ, так как многие элементы данного понятия не могут быть полностью соединены в одной дефиниции.

Отдельного внимания заслуживают те решения КС РФ и части решений, оказывающие директивное воздействие на законодательство. Из числа решений КС РФ интерес для анализа юридической природы в данном исследовании будут представлять лишь решения Суда, влияющие на право. По приведенным выше характеристикам это решения:

1) содержащие в себе волю Суда, как органа конституционного контроля;

2) приводящие в соответствие с Конституцией положения закона;

3) влияющие на российскую правовую систему;

4) по вопросам, которые не рассматривались Судом по существу (или мнение по которым формируется вновь, в том числе отказные определения с позитивным содержанием).

Данные решения не только выявляют конституционное содержание нормы, но и приводят закон в соответствие с Конституцией[10]. Такая деятельность ведет к созданию нового регулирования правоотношений, а итог такого регулирования есть проявление правотворческой функции Суда[11]. При этом «суть» таких решений, их составная часть, выражается при помощи правовых позиций КС РФ.

Среди большого объема целого (родового) понятия «решения», обоснованно будет выделять понятие «правовые позиции» Конституционного Суда Российской Федерации, которые обычно обладают следующими особенными характеристиками.

Соответственное, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации – это:

1) выражение соответствующей Конституции России взглядов судей КС РФ;

2) выражение воли государства по конкретному вопросу, разрешение которого является реализацией полномочий Конституционного Суда;

3) властное веление, отраженное в документальной форме в виде официального документа;

---

[7] См.: Современный судья должен думать об экономике : Интервью Гадиса Гаджиева. URL: https://zakon.ru/discussion/2015/04/28/sovremennyj_sudya_dolzhen_dumat_ob_ekonomike__intervyu_gadisa_gadzhieva (дата обращения: 01.02.2024).

[8] Во многом содержание принципов соразмерности и необходимости раскрывается в мотивировочных частях решений КС РФ. См.: Информация Конституционного Суда РФ «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)» : одобрено решением Конституционного Суда РФ от 19 октября 2021 г.: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399426/652c0dc8f1c384a1b8ed2d0703270e39a0d2368a/ (дата обращения: 01.02.2024).

[9] См.: *Лазарев Л. В.* Правовые позиции Конституционного Суда России // Конституционный Суд Российской Федерации, Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления. 2-е изд., доп. М., 2008. С. 57.

[10] См.: *Зорькин В. Д.* Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 163–166.

[11] См.: *Бондарь Н. С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 96, 100, 141–142.

4) воля суверена, оказывающая властное воздействие на конкретные проблемные правоотношения в целях разрешения возникшего спора и в иных целях, предусмотренных законом.

В таком случае решение КС РФ –целое (родовое понятие), тогда как позиция будет являться для «решения» частью (видовым понятием). Иначе говоря, не «всякое» решение Суда содержит в себе правовую позицию, а позиция КС РФ – это обладающая определенными особенными характеристиками часть решения, оказывающая прямое непосредственное влияние на правопорядок и систему российского права.

При этом позиция КС РФ обладает всеми чертами решений Суда, которые установлены в законе. Важно, что правовая позиция – это некое мнение Суда по рассматриваемому вопросу, не подлежащее обжалованию, действующее непосредственно и не требующее подтверждения другими органами и должностными лицами.

«Ограниченность» правовой позиции прежде всего в объеме заключается в той части текста решения КС РФ, которая разрешает по существу проблемные правоотношения, равно как обосновывает (при указании аргументов) соответствие проверяемого им в порядке конституционного судопроизводства законоположения Конституции России.

Поскольку КС РФ преимущественно разрешает вопросы права, но не установления фактов, это отражается и на содержании позиций Суда. Только лишь тогда и только тогда, когда исследование фактов входит в компетенцию Суда, позиция может содержать установление или исследование фактических обстоятельств.

Вместе с этим необходимо проанализировать особенности юридической природы правовых позиций КС РФ, которые сами по себе в российском законодательстве не определены, но неоднократно упоминаются. Так, в ст. 29 ФКЗ о КС РФ говорится о том, что решения и другие акты КС РФ выражают соответствующую правовую позицию судей. В одной из редакций ст. 79 ФКЗ о КС РФ говорилось о «позиции КС РФ» относительно конституционности акта, нормы или смысла, придаваемого им правоприменительной практикой[12]. В редакции параграфа 40 Регламента КС РФ (времен существования в Суде палат) содержится следующее упоминание позиций: «…любой из судей, участвующих в рассмотрении дела, вправе поставить вопрос о несоответствии предлагаемого решения по делу правовой позиции, выраженной в ранее принятых решениях».

Правовыми позициями по отдельным вопросам являются содержательные части (даже абзацы) решений КС РФ, размещенные в соответствующих информационно-тематических подборках[13]. Как отмечено на сайте КС РФ, в таком качестве рассматриваются «высказанные в его постановлениях и определениях аргументированные суждения и относительно содержания положений Конституции Российской Федерации, и относительно конституционного смысла положений нормативных правовых актов. Они имеют значение в деятельности самого Конституционного Суда как основания принимаемых им в дальнейшем решений. Также они являются ориентиром для нормотворческих органов и правоприменителей».

Отсутствие официального (нормативного) определения правовой позиции КС РФ обусловлено множеством подходов к определению природы данного понятия, о чем свидетельствуют и различия в подходах к характеристике позиций Суда. Несмотря на то что нормативистская теория Г. Кельзена обосновывает то что конституционное правосудие не предназначено для создания норм права[14], а также принимая во внимание присутствие в российской науке мнений об отрицании правотворческой функции КС РФ[15], существует огромное число авторитетных мнений о нормативной природе позиций Суда.

Л. В. Лазарев под позицией КС РФ понимает результат конституционного судебного толкования, правовое основание итогового вывода и нормативно-интерпретационное установление Суда[16]. Замечание Н. С. Бондаря относительно правовых позиций КС РФ заключается в том, что в них сочетается нормативность и доктринальность[17]. Г. А. Гаджиев под правовыми позициями КС РФ понимает «важные правовые выводы, идеи, представляющие собой выявлен-

[12] См.: *Гриценко Е. В.* Пределы нормотворчества Конституционного Суда России // Вестник С.-Петерб. ун-та. Серия : Право. 2012. Вып. 2. С. 28.

[13] См.: Правовые позиции КС РФ по отдельным вопросам. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/ExtPos.aspx (дата обращения: 01.02.2024).

[14] См.: *Бондарь Н. С.* Указ. соч. С. 96–97.

[15] См.: *Нерсесянц В. С.* Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов) // Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 35.

[16] См.: *Лазарев Л. В.* Указ. соч. С. 62.

[17] См.: *Бондарь Н. С.* Указ. соч. С. 123, 125, 128 и др.

ное судом кристаллизованное право… источник права… правовой принцип, пригодный для разрешения группы сходных юридических коллизий»[18]. Б. С. Эбзеев же отмечает, что «правовые позиции не есть просто обоснование решения… но сущность решения…»[19]. В то время как В. Д. Зорькин считает, что решения КС РФ (и позиции Суда) обладают и нормативным, и прецедентным характером[20].

Из этого следует, что правовая позиция Суда – это обязательная для российской правовой системы составляющая часть, основанная на научном и практическом понимании Конституции России большинством судьей КС РФ.

Нормативность содержащихся в решениях позиций неоднократно отмечал сам КС РФ[21]. В частности, в постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П Суд указал: «Решения Конституционного Суда РФ, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов»[22]. А в определении от 8 октября 1998 г. № 1180-О Суд распространил нормативность на положения мотивировочной части решений, на основании которых сделаны выводы КС РФ, сформулированные в резолютивной части решения, так как такое выражение правовых позиций (по решению КС РФ) носит также обязательный характер[23].

КС РФ, желая того или не желая, влияет на право прежде всего своими правовыми позициями. Позиции же – это составляющие части решений Суда, а решения есть правовая форма для осуществления Судом конституционного контроля. Российская юридическая наука по большей части признает нормативность решений КС РФ, а это значит, что справедлив будет и вывод о нормативности позиций Суда.

Вопрос о прецедентном характере позиций Суда является более спорным, поскольку прецедент в своем классическом понимании, как правило, не признается источником российского права. При этом, если что-либо в российской правовой системе и может быть сопоставлено с прецедентом, то именно позиции КС РФ, как некие правила (образцы), обязательные для всех органов власти, максимально близки к ratio decedendi в английском праве. Неслучайно в определении от 7 октября 1997 г. № 88-О КС РФ указал, что «правовые позиции, содержащие толкование конституционных норм, либо выявляющие конституционный смысл закона, на которых основаны выводы Конституционного Суда РФ в резолютивной части его решений, обязательны для всех государственных органов и должностных лиц…».

Отдельного внимания заслуживает вопрос, связанный с изменением правовых позиций КС РФ. В редакции ст. 73 ФКЗ о КС РФ было предусмотрено, что «если большинство участвующих в заседании палаты судей склоняются к необходимости принять решение, не соответствующее правовой позиции … дело передается на рассмотрение в пленарное заседание».

Самым известным примером изменения правовой позиции КС РФ является дело «о назначении губернаторов». В нем КС РФ изменил позицию, принятую ранее по «алтайскому делу», а правовым основанием для этого стало изменение российского законодательства. В обоснование такого подхода он указал, что сформулированные им ранее правовые позиции могут являться результатом толкования Судом Конституции России, ее буквы и духа[24], а значит, могут изменяться с учетом изменения

[18] *Гаджиев Г.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. М., 1999. № 3 (28). С. 81–85.

[19] *Эбзеев Б. С.* Конституционный Суд Российской Федерации : становление, юридическая природа, правовые позиции : вступ. ст. // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б. С. Эбзеев. М., 2000. Т. 1. С. 24, 25.

[20] См.: *Зорькин В. Д.* Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 161.

[21] См.: *Гриценко Е. В.* Указ. соч. С. 27.

[22] Пункт 4 абз. 1 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (Версия : Проф. Судебная практика. Решения высших судов).

[23] Пункт 2 абз. 2 мотивировочной части определения Конституционного Суда РФ от 8 октября 1998 г. № 118-О по жалобе гражданки Голововой Л. А. о нарушении ее конституционных прав Положением абзаца 1 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР «О милиции». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (Версия : Проф. Судебная практика. Решения высших судов).

[24] См.: *Эбзеев Б. С.* Указ. соч.

окружающей социально-правовой среды: «поскольку положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, правовые позиции… могут уточняться или изменяться, с тем чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм»[25].

Юридическая сила позиций КС РФ тождественна юридической силе решений Суда. Решения (и правовые позиции) в иерархии правовых актов занимают особое место, они максимально приближены к Конституции России. При этом, бесспорно, позиции Суда обладают меньшей юридической силой, чем сама Конституция России, но и Конституцию после принятия Судом решения или выработки позиции невозможно представить в отрыве от данного решения или выработанной позиции. Справедливо утверждать о том, что правовые позиции КС РФ – это наиболее значимые после Конституции по степени влияния источники права. Думается, именно поэтому Н. С. Бондарь отмечает, что выработка правовой позиции, преодоление конституционно-правовой неопределенности – специфическая форма правотворческой деятельности КС РФ[26].

КС РФ в пределах своих полномочий и своей деятельности рассматривает различные правовые казусы, связанные с соответствием той или иной возникшей конкретной правовой ситуации Конституции России. И, как уже было подчеркнуто, принятое решение есть выражение соответствующей Конституции России правовой позиции, принятой исходя из буквы и духа Конституции. КС РФ, являясь судебным органом конституционного контроля, реализуя свои полномочия, выполняет соответствующую роль от имени суверена, а выбранный им способ разрешения казуса становится если не навсегда, то на обозримый отрезок (период) времени обязательной частью правовой системы России. Это находит подтверждение, помимо прочего, и в том, что, как правило, избранный Судом способ разрешения конституционного казуса становится окончательным, в результате чего законодатель, внося изменения в закон, чьи положения были признаны противоречащими Конституции, выбирает уже проверенную КС РФ, как неким высшим экспертом, «конституционную» конфигурацию правового регулирования.

Во многом именно правовые позиции КС РФ оказывают непосредственное влияние на изменение, дополнение и тем самым совершенствование (гармонизацию) права в России, чем решающим образом влияют на реализацию правотворческой функции общероссийского органа конституционного контроля. Как справедливо отмечает Е. В. Гриценко, правовые позиции КС РФ – результат судебного нормотворчества, универсальный инструмент, используемый Конституционным Судом для разрешения не только данного конституционного спора, но и аналогичных дел, и в этом смысле придающий конституционно-судебной практике устойчивый и единообразный характер[27]. Без этого инструмента функция конституционного судопроизводства не может быть реализована.

Суд – и это требует быть отмеченным отдельно – не связан в обосновании своих правовых позиций жесткими рамками, и если само по себе решение КС РФ окончательно и не подлежит обжалованию, то его позиции – более гибкие юридические конструкции, которые могут корректироваться, не отменяя при этом уже принятого решения и не требуя пересмотра практики Суда в целом.

Таким образом, *правовую* позицию Конституционного Суда Российской Федерации можно определить как *сформулированную* Конституционным Судом Российской Федерации в порядке, установленном ФКЗ о КС РФ, являющуюся частью решения Суда модель соответствующего Конституции правового регулирования, выражающую конституционно значимую волю государства по вопросу в конкретный момент времени и оказывающую непосредственное пра-

[25] По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (Версия : Проф. Судебная практика. Решения высших судов).

[26] См.: *Бондарь Н. С.* Указ. соч. С. 131.

[27] См.: *Гриценко Е. В.* Указ. соч. С. 28.

вовое воздействие на соответствующие правоотношения и тем самым на российскую правовую систему в целом.

Библиографический список

Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. 543 с.

Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : НИЦ Инфра-М, 2012. 592 с.

Гаджиев Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3 (28). С. 81–85.

Гриценко Е. В. Пределы нормотворчества Конституционного Суда России // Вестник С.-Петерб. ун-та. Серия : Право. 2012. Вып. 2. С. 24–33.

Захаров В. В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права. М. : Юрлитинформ, 2005. 242, [2] с.

Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М. : Норма, 2010. 544 с.

Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации : в 2 т. / отв. ред. Б. С. Эбзеев. М. : Юристъ, 2000. Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление / [Г. А. Гаджиев и др.]. 587 с.

Кряжков В. А., Лазарев Л. В. Конституционная юстиция в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : БЕК, 1998. 462 с.

Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России / Конституционный Суд Российской Федерации, Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления. 2-е изд., доп. М. : Формула права, 2008. 687 с.

Нерсесянц В. С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов) // Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 35.

Петров А. А. Понятие решения Конституционного Суда Российской Федерации // Сибирский юридический журнал. 2010. № 4 (51). С. 38–47. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-resheniya-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/viewer

Саликов М. С. «Позиции» и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации : до и после решений по делу о «назначении» губернаторов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 160–166.

References

Bondar N. S. Judicial constitutionalism in Russia in the light of constitutional justice. Moscow : Norma : INFRA-M, 2011. 543 p.

Vitruk N. V. Constitutional justice. Judicial and constitutional law and process : Textbook. 4th ed., revised. and additional. Moscow : Norma : Scientific Research Center Infra-M, 2012. 592 p.

Gadzhiev G. Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation as a source of constitutional law // Constitutional law: Eastern European review. 1999. No. 3 (28). P. 81–85.

Gritsenko E. V. Limits of rule-making of the Constitutional Court of Russia // Bulletin of St. Petersburg University. Right. 2012. Issue. 2. P. 24–33.

Zakharov V. V. Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation as a source of constitutional law. Moscow : Yurlitinform, 2005. - 242, [2] p.

Zorkin V. D. Modern world, law and the Constitution. Moscow : Norma, 2010. 544 p.

Commentary on the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation: In 2 volumes / ed. B. S. Ebzeev. Moscow : Yurist, 2000. 21 cm. Commentarium. T. 1: State power. Local government. T. 1 / [G. A. Gadzhiev and others]. 587 p.

Kryazhkov V. A., Lazarev L. V. Constitutional justice in the Russian Federation. Textbook. Moscow : BEK, 1998. 462 p.

Lazarev L. V. Legal positions of the Constitutional Court of Russia / Constitutional Court of the Russian Federation, Foundation for Legal Problems of Federalism and Local Self-Government. 2nd ed., add. Moscow : Formula of Law, 2008. 687 pp.

Nersesyants V. S. The court does not legislate or govern, but applies the law (on the law enforcement nature of judicial acts) // Judicial practice as a source of law. Moscow, 1997. P. 35.

Petrov A. A. The concept of the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation // Siberian Legal Journal. 2010. No. 4 (51). P. 38–47. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-resheniya-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/viewer

Salikov M. S. “Positions” and legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation : before and after decisions in the case of the “appointment” of governors // Comparative Constitutional Review. 2006. No. 2. P. 160–166.

Санкт-Петербургский государственный университет
Семченков А. А., младший научный сотрудник, аспирант
E-mail: a.semchenkov@spbu.ru

Поступила в редакцию: 02.02.2024

Для цитирования:
Семченков А. А. Юридическая природа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (56). С. 111–118. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/111-118.

Saint-Petersburg State University
Semchenkov A. A., Junior Researcher, Postgraduate Student
E-mail: a.semchenkov@spbu.ru

Received: 02.02.2024

For citation:
Semchenkov A. A. The legal nature of law positions of the Conctitutional Court of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 111–118. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/111-118.

УДК 347.19
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/119-123

ОСОБЕННОСТИ ДОГОВОРА КОНТРАКТАЦИИ С УЧАСТИЕМ КРЕСТЬЯНСКИХ (ФЕРМЕРСКИХ) ХОЗЯЙСТВ

Ю. В. Сахарова
Российский государственный гуманитарный университет

FEATURES OF THE CONTRACT AGREEMENT WITH THE PARTICIPATION OF PEASANT (FARM) FARMS

J. V. Sakharova
Russian State University for the Humanities

Аннотация: рассмотрена правовая конструкция договора контрактации, а также его особенности, в том числе если на стороне продавца выступает крестьянское (фермерское) хозяйство. Автор обосновывает целесообразность расширительного толкования норм Гражданского кодекса Российской Федерации о предмете договора контрактации, а также аргументирована необходимость изменения норм параграфа 5 главы 30.
Ключевые слова: договор контрактации, крестьянское (фермерское) хозяйство, сельскохозяйственный товаропроизводитель.

Abstract: the legal structure of the contract is considered, as well as its features, if a peasant (farmer) farm acts on the seller's side. The expediency of today's broad interpretation of the norms of the Civil Code of the Russian Federation on the subject of the contract is substantiated, as well as the need to change the norms of paragraph 5 of Chapter 30 of the Civil Code of the Russian Federation is argued.
Key words: contract agreement, peasant (farmer) economy, agricultural commodity producer.

В современных реалиях в условиях международных санкций вопросы обеспечения продовольственных независимости и безопасности государства, а также недопущения дефицита пищевой продукции для населения приобретают особую значимость и актуальность. «Повышение физической и экономической доступности безопасной и качественной пищевой продукции» – одна из задач такой цели государственной политики, как «сбережение народа России и развитие человеческого потенциала»[1]. «Обеспечение населения качественной и безопасной пищевой продукцией» – одна из стратегических целей Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации[2]. По этой причине российский законодатель уделяет внимание правовому регулированию, развитию деятельности и поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей, к которым отнесены и крестьянские (фермерские) хозяйства (далее – КФХ)[3]. При этом стоит помнить, что на сегодняшний день правовой статус КФХ двойственен: оно может быть создано в форме юридического лица либо работать без образования юридического лица на

[1] О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

© Сахарова Ю. В., 2024

[2] Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 345.

[3] О развитии сельского хозяйства : федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27 ; О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (в ред. от 29.05.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31. Ст. 4006.

основании специального соглашения[4]. При этом в литературе высказываются предложения, что «от КФХ без образования юридического лица настало время отказаться»[5]. Не затрагивая в настоящей статье споров о целесообразности существования в российской системе юридических лиц двух форм создания КФХ, стоит отметить, что в настоящее время меры государственной поддержки касаются их обеих.

Согласно статистическим данным Федеральной службы государственной статистики, за последние 20 лет производство сельскохозяйственной продукции крестьянскими (фермерскими) хозяйствами выросло в 50 раз: в 2000 г. КФХ производили сельхозпродукции на 23,6 млрд руб., в 2021 г. этот показатель составил 1185 млрд руб. При этом КФХ занимают третье место в структуре хозяйств, производящих сельхозпродукцию, и они производят 15,4 % всей продукции сельского хозяйства в России[6]. Поэтому весьма своевременной и целесообразной видится законодательная инициатива о введении такой дефиниции, как «фермерская продукция», а также мер государственной поддержки ее сбыта. В частности в Законопроекте № 385335-8, внесенном 21 июня 2023 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ сенаторами А. В. Яцкиным, А. Д. Артамоновым А. В. Двойных, С. Г. Митиным и депутатом Государственной Думы В. И. Кашиным, предлагается создание на уровне субъектов РФ «агрегаторов фермерской продукции», юридических лиц с особым составом учредителей (участников), в задачи которых будут входить закупка такой продукции, ее подработка, переработка, хранение и сбыт[7]. В свете такой законодательной инициативы договор контрактации приобретает особую актуальность и востребованность.

Правовая конструкция договора контрактации выступает не единственной, а одной из форм регулирования отношений с участием отечественных производителей сельскохозяйственной продукции, и в отношении нее нет большого количества правовых норм. Законодательное регулирование рассматриваемого специального вида договора купли-продажи содержится в параграфе 5 главы 30 Гражданского кодекса (далее – ГК РФ), который состоит всего лишь из четырех статей. Примечательно, что с момента принятия этих норм изменения в них не вносились ни разу. С одной стороны, это может говорить о стабильности рассматриваемого института, а с другой – об отсутствии внимания российского законодателя к законодательному регулированию договора контрактации. Однако специальную четырехстатейную законодательную регламентацию рассматриваемого договора все же нельзя назвать недостаточной, поскольку в соответствии с п. 2 ст. 535 ГК РФ, субсидиарно к договору контрактации применимы нормы о других специальных видах договора купли-продажи: поставки и поставки для государственных нужд (параграфы 3 и 4 главы 30 ГК РФ). Кроме того, согласно Письму Минэкономразвития России от 29 апреля 2016 г. № ОГ-Д28-5474[8], если заключение договора контрактации выступает предметом осуществления закупки отдельными видами юридических лиц, то к этим отношениям применяется специальное законодательство[9]. Также правовое регулирование предмета рассматриваемого договора представлено подзаконным актами Правительства РФ[10].

---

[4] См.: *Сахарова Ю. В.* Коммерческие корпоративные юридические лица : пути совершенствования российского законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 2. С. 75.

[5] *Устюкова В. В.* О нецелесообразности сохранения в Гражданском кодексе РФ двух форм крестьянского (фермерского) хозяйства // Труды Института государства и права Российской академии наук . 2022. Т. 17, № 2. С. 68.

[6] Российский статистический ежегодник 2022 : стат. сб. / Росстат. М., 2022. С. 398, 399.

[7] О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» : законопроект № 385335-8. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/385335-8 (дата обращения: 23.06.2023).

[8] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

[9] О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (в ред. от 05.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

[10] Об отнесении видов продукции к сельскохозяйственной продукции и к продукции первичной переработки, произведенной из сельскохозяйственного сырья собственного производства : постановление Правительства РФ от 25 июля 2006 г. № 458 (в ред. от 11.11.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 2). Ст. 3500 ; Об утверждении перечня сельскохозяйственной продукции, производство, первичную и последующую (промышленную) переработку которой осуществляют сельскохозяйственные товаропроизводители, а также научные организации, профессиональные образовательные организации, образовательные организации высшего образования в процессе своей научной, научно-технической и (или) образовательной дея-

Легальное определение договора контрактации закреплено в п. 1 ст. 535 ГК РФ, анализ которого позволяет выделить ряд его особенностей: предмет, цель и субъектный состав.

Предметом договора контрактации выступает «выращенная (произведенная) сельскохозяйственная продукция», т. е. не переработанная. Однако при кажущейся четкости законодательной формулировки легального понятия рассматриваемого договора и в литературе, и в судебной практике имеет место два подхода к определению его предмета. Так, буквальное прочтение нормы п. 1 ст. 535 ГК РФ позволяет говорить, что предмет контрактации – «выращенная (произведенная) сельскохозяйственная продукция», т. е. та, что уже имеет место быть в распоряжении производителя, ее вырастившего. Однако судами отмечается: «По смыслу статьи 535 Гражданского кодекса Российской Федерации заключение договора контрактации должно предшествовать периоду выращивания или производства сельхозпродукции и ее передаче заготовителю»[11]. Очень многие авторы, в том числе и в учебной литературе[12], отмечают, что предметом договора контрактации выступают будущие вещи – подлежащая выращиванию сельхозпродукция, т. е. та, которая на момент заключения договора контрактации еще не выращена (не произведена).

Иными словами, имеет место доктринальное и судебное расширительное толкование норм п. 1 ст. 535 ГК РФ. И такая ситуация труднооспорима, поскольку анализ судебных споров позволяет отметить, что на практике в подавляющем большинстве договоров контрактации момент их заключения, оплаты и передачи продукции не совпадают по времени, между подписанием договора и передачей сельхозпродукции, как правило, проходит несколько месяцев, т. е. период для выращивания (производства) этой продукции[13]. Соответственно, расширительное толкование норм о предмете контрактации опосредовано реальным хозяйственным оборотом.

В связи с вышесказанным представляют интерес нормы Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК РБ), п. 1 ст. 505 которого почти полностью копирует п. 1 ст. 535 ГК РФ, но п. 1 ст. 506 ГК РБ закрепляет такую обязанность производителя сельхозпродукции, как «…произвести и передать в обусловленные сроки контрактанту определенное договором контрактации количество сельскохозяйственной продукции…»[14]. Нормы же ГК РФ содержат только обязанность передать заготовителю сельхозпродукцию, но не вырастить ее, что на практике влечет трудности в квалификации конкретного договора как контрактацию или поставку не только его сторонами, но и судами, рассматривающими их споры.

Таким образом, для уточнения предмета договора контрактации видится целесообразным заимствование норм ГК РБ о законодательном закреплении обязанности заготовителя вырастить (произвести) сельскохозяйственную продукцию. Или же возможна корректировка формулировки нормы п. 1 ст. 535 ГК РФ: словосочетание «выращенную (произведенную)» заменить на «выращенную (произведенную) или подлежащую выращиванию (производству) им сельскохозяйственную продукцию». Соответствующие поправки законодательных норм завершат споры о том, могут ли «будущие вещи», т. е. сельхозпродукция, подлежащая выращиванию (производству), выступать предметом договора контрактации.

Вторая особенность рассматриваемого договора – его цель – переработка или продажа покупаемой заготовителем продукции. И ее следует отнести к «профессиональной», поскольку она направлена на получение прибыли обеими сторонами. Предпринимательский характер рассматриваемого договора в том числе опосредован его субъектным составом, который также можно назвать специальным – обеими сторона-

---

тельности : распоряжение Правительства РФ от 25 января 2017 г. № 79-р (в ред. от 31.08.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 5. Ст. 852.

[11] Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 24 января 2007 г. № Ф08-7234/2006 по делу № А63-6727/2006-С2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[12] См.: *Милохова А. В.* Договорные отношения в отдельных видах предпринимательской деятельности // Предпринимательское право : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. Н. И. Косяковой. М., 2017. С. 143.

[13] См., например: Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 октября 2021 г. № 19АП-4893/2021 по делу № А35-10337/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17 ноября 2021 г. № Ф08-9061/2021 по делу № А53-19756/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» и др.

[14] Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. № 218-З. URL: https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk9800218 (дата обращения: 23.06.2023).

ми (заготовителем и производителем) выступают субъекты гражданского права, которые «профессионально» закупают сельхозпродукцию или выращивают (производят) ее и продают.

Крестьянские (фермерские) хозяйства, как правило, выступают на стороне производителя сельхозпродукции, который является более слабой стороной в этом виде договора купли-продажи, поскольку исполнение его договорных обязанностей зависит не только от его действий, но и от климатических условий выращивания (производства) продукции. В этой связи применительно к договору контрактации законодатель делает исключение из принципа презумпции виновности в гражданском правонарушении, и предусматривает ответственность производителя сельхозпродукции только при наличии его вины (ст. 538 ГК РФ). Это существенное отличие контрактации от поставки позволяет поддержать высказываемые в литературе предложения о необходимости изменения правового регулирования государственных закупочных интервенций. В частности, Т. С. Лебедева предлагает применительно к КФХ при проведении закупочных интервенций в первоочередном порядке руководствоваться правилами законодательства о контрактации, а не о поставке товара, поскольку по договору контрактации передача заготовителю сельскохозяйственной продукции возможна только производителем такой продукции, что исключит посредников из механизма проведения государственных закупочных интервенций[15].

И действительно, согласно п. 2 постановления Правительства РФ от 5 октября 2016 г. № 1003, на сегодняшний день приобретение сельскохозяйственной продукции у сельскохозяйственных товаропроизводителей производится путем закупки, в том числе на биржевых торгах, либо проведения залоговых операций в отношении такой продукции[16]. При проведении же закупки используется конструкция договора поставки, поскольку государственные закупочные интервенции касаются не только произведенной (выращенной) сельхозпродукции, но и прошедшей первичную и (или) последующую (промышленную) переработку. Но «в договорных отношениях при проведении закупочных интервенций не учтен статус крестьянских (фермерских) хозяйств как экономически более слабой стороны по сравнению с иными поставщиками, в том числе крупными агрохолдингами»[17]. Согласно официальной статистике, начиная с 2019 г. КФХ ежегодно производят треть всей шерсти (в физическом весе), семян подсолнечника и зерна в стране, в частности в 2021 г. российские КФХ вырастили 36 760 тысяч тонн зерна, а в 2020 г. – 39 405 тысяч тонн[18]. Соответствующие цифры, а также третье место КФХ в системе хозяйств, выступающих сельхозпроизводителями, обязывают законодателя учитывать их особенности и экономически более слабый статус.

Особенностью договора контрактации, отличием от поставки, выступает закрепление в нормах п. 1 ст. 536 ГК РФ диспозитивной обязанности заготовителя принять сельхозпродукцию по месту ее нахождения, т. е. в обязанности покупателя входит самовывоз продукции, если иное не предусмотрено договором. Соответствующие нормы свидетельствуют о воле законодателя дополнительно защитить производителя сельхозпродукции, поскольку они направлены на сокращение возможных расходов по исполнению обязанностей по договору последним, а также на снижение его рисков, связанных со случайной гибелью товара. Сообразно с вышесказанным, изменение ныне действующих правил проведения государственных закупочных интервенций в отношении КФХ видится правильным и целесообразным.

Таким образом, российский законодатель уже довольно длительное время уделяет внимание деятельности КФХ, в том числе как к субъектам малого и среднего предпринимательства. Договор контрактации – одна из форм регули-

[15] См.: *Лебедева Т. С.* Правовое регулирование проведения государственных закупочных интервенций с участием крестьянских (фермерских) хозяйств // Аграрное и земельное право. 2020. № 6 (186). С. 6.

[16] Об утверждении Правил приобретения сельскохозяйственной продукции у сельскохозяйственных товаропроизводителей и (или) организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции, произведенной сельскохозяйственными товаропроизводителями на территории Российской Федерации, в процессе проведения государственных закупочных интервенций и ее реализации : постановление Правительства РФ от 5 октября 2016 г. № 1003 (в ред. от 26.02.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 41. Ст. 5842.

[17] См.: *Лебедева Т. С.* Указ. соч. С. 4.

[18] Российский статистический ежегодник 2022 : стат. сб. / Росстат. М., 2022. С. 403, 402.

рования отношений с участием КФХ как производителя сельскохозяйственной продукции. Несмотря на множество высказываемых в литературе мнений правоведов о несамостоятельном характере договора контрактации, с этим нельзя согласиться, поскольку он не только имеет отдельное законодательное регулирование, место в структуре норм ГК РФ, но и свои отличительные особенности, касающиеся предмета, цели, субъектного состава, а также содержания и ответственности сторон.

Для уточнения предмета договора контрактации видится целесообразным законодательное закрепление обязанности заготовителя вырастить (произвести) сельскохозяйственную продукцию. Также целесообразна корректировка формулировки нормы п. 1 ст. 535 ГК РФ: словосочетание «выращенную (произведенную)» заменить на «выращенную (произведенную) или подлежащую выращиванию (производству) им сельскохозяйственную продукцию». Анализ договора контрактации применительно к КФХ позволил отметить, что в некоторых случаях действующие правовые нормы не учитывают статус КФХ как не самых экономически сильных сельскохозяйственных товаропроизводителей, что также нуждается в изменении.

Библиографический список

Лебедева Т. С. Правовое регулирование проведения государственных закупочных интервенций с участием крестьянских (фермерских) хозяйств // Аграрное и земельное право. 2020. № 6 (186). С. 4–7.

Милохова А. В. Договорные отношения в отдельных видах предпринимательской деятельности // Предпринимательское право : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. Н. И. Косяковой. М. : Юрайт, 2017. 447 с.

Сахарова Ю. В. Коммерческие корпоративные юридические лица : пути совершенствования российского законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 2. С. 70–78.

Устюкова В. В. О нецелесообразности сохранения в Гражданском кодексе РФ двух форм крестьянского (фермерского) хозяйства // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2022. Т. 17, № 2. С. 55–74.

References

Lebedeva T. S. Legal regulation of public procurement interventions involving peasant (farmer) farms // Agrarian and land law. 2020. No. 6 (186). P. 4–7.

Milokhova A. V. Contractual relations in certain types of entrepreneurial activity // Entrepreneurial law : textbook and workshop for undergraduate and graduate studies / ed. N. I. Kosyakova. Moscow : Yurayt Publishing House, 2017. 447 p.

Sakharova J. V. Commercial corporate legal entities : ways to improve Russian legislation // Actual problems of Russian law. 2020. Vol. 15, no. 2. P. 70–78.

Ustyukova V. V. On the inexpediency of preserving two forms of peasant (farmer) economy in the Civil Code of the Russian Federation // Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2022. Vol. 17, no. 2. P. 55–74.

Российский государственный гуманитарный университет

Сахарова Ю. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса

E-mail: 1887342@mail.ru

Поступила в редакцию: 01.07.2023

Для цитирования:

Сахарова Ю. В. Особенности договора контрактации с участием крестьянских (фермерских) хозяйств // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (56). С. 119–123. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/119-123.

Russian State University for the Humanities

Sakharova Ju. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Law and Procedure Department

E-mail: 1887342@mail.ru

Received: 01.07.2023

For citation:

Sakharova Ju. V. Features of the contract agreement with the participation of peasant (farm) farms // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 119–123. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/119-123.

УДК 347.736
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/124-130

УДОВЛЕТВОРЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ КРЕДИТОРОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О БАНКРОТСТВЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

В. Э. Шайхразиев

Департамент частного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

CREDITORS' DEMANDS SATISFACTION IN THE INSOLVENCY LEGISLATION OF GREAT BRITAIN

V. E. Shaikhraziev

School of Private Law of National Research University «Higher School of Economics»

Аннотация: анализируются особенности регулирования банкротного законодательства Великобритании с точки зрения определения очередностей удовлетворения требований кредиторов. Рассматриваются особенности приоритетных, суперприоритетных кредиторов, а также залоговых кредиторов при банкротстве залогодателя. Уделено отдельное внимание институту плавающего обеспечения (floating charge). Делается вывод о сомнительности имплементации регулирования подобного типа обеспечения в российское законодательство о банкротстве.
Ключевые слова: банкротство, законодательство Великобритании, удовлетворение требований, очередь кредиторов, залоговый кредитор.

Abstract: the author of this article is analyzing the regulation of the bankruptcy in Great Britain and the regulation of the order of satisfaction of creditors' claims. In the article the features of priority and superpriority creditors are considered, as well as pledge creditors in case of the pledgor's insolvency. Special attention is paid to the floating charge. The author concludes that the implementation of regulation of this type of pledge in the Russian bankruptcy legislation is questionable.
Key words: insolvency, legislation of Great Britain, satisfaction of requirements, priority of creditors, pledge creditor.

Одной из наиболее значимых проблем российского банкротства является крайне низкий процент удовлетворения требований кредиторов. Согласно данным Федресурса, соответствующее значение не превышает в последние годы значения в 6,5 %[1], а за последний отчетный 2022 г., это значение составило 5,9 %[2].

В этих условиях особенно остро стоит вопрос установления наиболее справедливой очередности кредиторов. Определение приоритетности удовлетворения их требований составляет, возможно, самый важный вопрос, с которым сталкивается банкротное законодательство, а различные подходы к распределению очередностей кредиторов отражают различные представления конкретных обществ о значимости той или иной группы кредиторов.

Изучение иностранного опыта является одним из инструментов поиска путей развития российского регулирования. Ранее автором был проанализирован порядок удовлетворения требований кредиторов должника и место залогового кредитора среди них в банкротном праве Канады[3]. Был выявлен ряд особенностей

[1] См.: Банкротства компаний – статистика Федресурса за 2019 год. URL: https://fedresurs.ru/news/7b3c8884-b159-4ee7-b5fb-7770d9d941da (дата обращения: 07.07.2023).

[2] См.: Результаты процедур в делах о банкротстве за 4 кв. 2022 и весь 2022. URL: https://fedresurs.ru/news/b6d96107-b4db-45cf-8970-e6f31cc5ac3c (дата обращения: 07.07.2023) ; Результаты процедур в делах о банкротстве за 2020 год. URL: https://fedresurs.ru/news/05826cfd-c758-4d05-8b43-5db1686c5973 (дата обращения: 07.07.2023).

© Шайхразиев В. Э., 2024

[3] См.: *Шайхразиев В. Э.* Удовлетворение требований кредиторов в праве о банкротстве Канады // Юридическая наука. 2022. № 3. С. 53–57.

по сравнению с аналогичным отечественным регулированием, некоторые из которых могли бы быть переняты российским законодателем. В настоящей статье автор продолжает изучение иностранного опыта по аналогичному вопросу.

При изучении иностранного опыта в сфере гражданского законодательства в России обычно принято руководствоваться немецкими или французскими достижениями как ориентирами в рамках континентальной правовой семьи. Однако видится, что опыт стран англо-саксонской правовой системы, в частности Великобритании, также может быть полезен при рассмотрении вопроса о распределении очередностей кредиторов должника, учитывая стабильность банкротного регулирования Великобритании (основной акт в сфере банкротства существует с 1986 г. и, по сравнению с российским законодательством, менее подвержен изменениям), а также принимая во внимание, что банкротное регулирование Великобритании относят к прокредиторскому (некоторые авторы даже характеризуют его как «радикально прокредиторское»[4]), т. е. направленному в первую очередь на максимальное удовлетворение требований кредиторов должника, а не на сохранение кризисного бизнеса.

Интересно, что британское банкротное законодательство, в отличие от российского, не ограничивается одним актом. Так, до 1986 г. существовали два различных закона, один из которых регулировал личное банкротство (Bankruptcy Act), а другой – банкротство юридических лиц (Companies Act), но позже эти акты было решено объединить[5]. На настоящий момент основным актом является Закон о банкротстве 1986 г. (Insolvency Act 1986), а в дополнение к нему есть Руководство по банкротству 2016 г. (the Insolvency Rules 2016), которое заменило аналогичное руководство 1986 г. Указанное руководство является официальным актом, отвечающим на многие практические вопросы в рамках банкротных процедур. Например, уведомление кредиторов посредством электронных средств связи, возможность проведения собраний кредиторов онлайн, фиксирование способов переписки и т.д.[6] Таким образом, в британском банкротном законодательстве есть сам закон о банкротстве (Insolvency Act 1986), регулирующий принципиальные положения о несостоятельности, и есть дополнительный акт, напоминающий инструкцию по применению таких принципиальных положений (the Insolvency Rules 2016).

Особенности удовлетворения требований кредиторов

Как и в российском Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – «Закон о банкротстве»), в британском Insolvency Act предусмотрены как сама очередность погашения требований кредиторов, так и исключения из этой очередности.

1. *Сверхприоритетные требования кредиторов*

Согласно ст. 174A и ст. 175 Insolvency Act[7] первоочередному удовлетворению подлежат любые расходы, связанные с ликвидацией компании (в том числе расходы самого ликвидатора), а также некоторые выплаты, которые закон называет «priority pre-moratorium debts» и «moratorium debts», что можно назвать неким аналогом текущих обязательств по российскому Закону о банкротстве. К таким платежам, например, относятся суммы за товары и услуги, поставленные должнику во время моратория, арендная плата за период моратория, вознаграждения работников за период моратория.

2. *Приоритетные требования кредиторов*

В Приложении № 6 к Insolvency Act британский законодатель указывает на приоритетные требования («preferential debts»), которые разделены на следующие категории (необходимо учесть, что некоторые авторы приводят до 14 различных категорий[8], но мы будем руководствоваться именно положениями Insolvency Act).

2.1. В первую очередь указаны налоговые требования (Category 1: Debts due to Inland Revenue). Исключение по налоговым требовани-

[4] См.: Предпринимательское право Российской Федерации : учебник / Е. Г. Афанасьева, А. В. Белицкая, В. А. Вайпан [и др.] ; отв. ред. Е. П. Губин, П. Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 439.

[5] См.: *Keay A., Boraine A and Burdette A.* Preferential Debts in Corporate Insolvency : a Comparative Study // Int. Insolv. Rev. 2001. Vol. 10. P. 169.

[6] См.: Modernised insolvency rules commence in April 2017 // Gov.UK URL: https://www.gov.uk/government/news/modernised-insolvency-rules-commence-in-april-2017 (дата обращения: 13.08.2023).

[7] См.: Insolvency Act 1986 // The official archive and publisher for the UK government. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/45?view=plain (дата обращения: 16.07.2023).

[8] См.: *Keay A., Boraine A and Burdette A.* Op. cit. P. 175.

ям делается лишь для подоходного налога, который должен быть оплачен в отдельном порядке, предусмотренном Законом о подоходном налоге от 2003 г. (Income Tax Act 2003).

2.2. Далее следуют различные требования по таможенным платежам и акцизам (Category 2: Debts due to Customs and Excise) за период от 6 до 12 месяцев в зависимости от конкретного вида платежа.

2.3. Требования по социальным взносам (Category 3: Social security contributions): учитываются суммы, которые должен уплатить должник в соответствии с законами о социальном обеспечении Великобритании и Северной Ирландии, за последние 12 месяцев.

2.4. Пенсионные требования (Category 4: Contributions to occupational pension schemes, etc.) – все суммы, которые должник обязан уплатить в рамках профессиональных пенсионных программ.

2.5 Требования по заработной плате (Category 5: Remuneration, etc., of employees) – требования как действующих, так и бывших работников; а к выплате полагаются не только требования по самой заработной плате, но и иные связанные с ней выплаты (например, накопленное отпускное вознаграждение).

2.6. Требования по сборам при производстве угля и стали (Category 6: Levies on coal and steel production) – отдельные сборы, введенные договором Европейского объединения угля и стали (ЕОУС).

2.7 Требования FSCS (Category 6A: Debts owed to the Financial Services Compensation Scheme) – требования по выплатам в адрес менеджера британской системы обязательного страхования вкладов.

2.8. Депозиты, покрываемые FSCS (Category 7: Deposits covered by Financial Services Compensation Scheme), – требования к должнику по депозитам, но в пределах суммы, покрываемой британской системой обязательного страхования вкладов.

2.9. Иные депозиты (Category 8: Other deposits) – требования к должнику по депозитам сверх суммы, покрываемой британской системой обязательного страхования вкладов.

2.10. Некоторые требования Управления по налоговым и таможенным сборам Его Величества (Category 9: Certain HMRC debts) – требования по налогу на добавленную стоимость и соответствующему вычету.

При этом согласно ст. 386 Insolvency Act все приоритетные требования кредиторов делятся на требования обычного и вторичного приоритета. К последнему относятся Категории 8 и 9, остальные – к обычному.

Отличительной от российского регулирования текущих платежей особенностью является то, что, согласно ст. 175 Insolvency Act, обычные приоритетные требования не имеют очередности между собой: они все удовлетворяются пропорционально. Аналогично, без внутренней очередности, удовлетворяются и требования вторичного приоритета, но, соответственно, уже после требований с обычным приоритетом.

3. *Очередность удовлетворения требований неприоритетных кредиторов*

Кредиторам, у которых отсутствует право приоритетного удовлетворения, посвящена ст. 328 Insolvency Act.

Интересно, что, в отличие от российского Закона о банкротстве, который в ст. 134 предусматривает различные очередности кредиторов[9], британский Закон о банкротстве такие очередности не предусматривает.

Вместо этого ст. 328 Insolvency Act говорит о том, что все непривилегированные требования подлежат одновременному удовлетворению: в случае если средств должника недостаточно для погашения, погашение происходит в пропорциональном объеме. Никакого ранжирования между требованиями не предусмотрено: «debts… rank equally between themselves…».

Если же удается погасить непривилегированные требования, оставшиеся денежные средства направляются на погашение процентов за пользование денежными средствами, которые образовались вследствие просрочки исполнения (ст. 189 Insolvency Act). При этом проценты по преференциальным и непреференциальным требованиям погашаются одновременно.

Место залоговых кредиторов в реестре требований кредиторов

Кредитор, обладающий fixed charge («твердый залог» / «фиксированное обеспечение»), имеет такой же приоритет, что и залоговый кредитор в банкротном законодательстве стран континентального права (в соответствии с положениями Insolvency Act залоговые кредито-

[9] О несостоятельности (банкротстве) : федер. закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.

ры имеют приоритетное удовлетворение своих требований из стоимости предмета залога). При этом, в отличие от российского Закона о банкротстве, британское регулирование не предусматривает удовлетворения требований залогового кредитора в доле от полученного дохода, предоставляя ему удовлетворение требований всей стоимостью реализованного залогового имущества. Напомним, что согласно п. 1 и 2 ст. 138 Закона о банкротстве залоговый кредитор получает 70 % «из средств, вырученных от реализации предмета залога» (либо 80 % в случае, если залогом обеспечиваются требования по кредитному договору).

Но главной особенностью обеспечения залоговых кредиторов по английскому праву является наличие второго типа обеспечения: floating charge (условно переведем это как «плавающее обеспечение» или «плавающий залог»). В литературе отмечается, что отсутствует общепринятое понимание природы этого института[10], однако имеется описание его общих признаков[11]. Floating charge является обеспечением, которое распространяется на определенный вид активов залогодателя, при этом объем этих активов может изменяться в процессе деятельности залогодателя, а залогодатель имеет право пользования в отношении заложенных активов.

В отечественной литературе отмечалось, что такая форма обеспечения схожа по конструкции с российским залогом товаров в обороте[12], при котором до кристаллизации залога[13] конкретный перечень заложенного имущества определен лишь родовыми признаками. Сходство floating charge с залогом товара в обороте объясняется нормой, изложенной в ст. 70 Приложения № 1A к Insolvency Act, согласно которой, если имущество должника, обремененное floating charge, было отчуждено должником, то такое плавающее обеспечение получает свое распространение на имущество, которое заменяет отчужденное. То есть после отчуждения имущества, на которое распространялся floating charge, с отчужденного имущества снималось обременение. Автору видится, что некоторые аналогии можно провести также[14] между floating charge и генеральным залогом[15].

В отношении плавающего обеспечения предусмотрено наиболее существенное по сравнению с российским правом отличие: залогодержатель по такому обеспечению защищен намного слабее залогодержателя по фиксированному обеспечению. Согласно ст. 175 Insolvency Act, при недостаточности активов для погашения требований кредиторов должника, требования держателя плавающего залога подлежат удовлетворению после удовлетворения приоритетных требований кредиторов. Таким образом, если кредитор, обеспеченный обычным залогом, имеет привычный для нас залоговый приоритет, получая удовлетворение из предмета залога независимо от остальных кредиторов должника, то требования кредитора, обеспеченных floating charge, полежат удовлетворению после сверхприоритетных и приоритетных кредиторов (указаны под п. 1 и 2 в настоящей статье)[16].

Понижение очередности удовлетворения требований, обеспеченных floating charge, по отношению к требованиям с обычным залогом объясняется моментом кристаллизации залога, поскольку именно этот момент определяет, когда «плавающее обеспечение» преобразуется в обеспечение в отношении конкретных вещей. Поскольку кристаллизация floating charge происходит в момент установления неплатежеспособности должника, то момент установления обеспечения в отношении индивидуализированных вещей позже, чем в

[10] См.: *Теплов Н. В.* Залог всего имущества, или К чему приводит лоббизм узких интересов // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2019. № 5. С. 138. См. также: *Beale H., Bridge M., Gullifer L. et al.* The Law of Security and Title-Based Financing. 2nd ed. Oxford, 2012. P. 177–179.

[11] См.: Re Yorkshire Wool Combers Association Limited (1903). 2 Ch 284 per Romer LJ.

[12] См.: *Егоров А. В.* Залог и банкротство: актуальные вопросы // Научно-практический комментарий новелл законодательства и практики его применения / под ред. В. В. Витрянского. М., 2010. С. 80–81. См. также: *Теплов Н. В.* Быть или не быть залогу товаров в обороте? Комментарий к Определению о передаче дела в Президиум ВАС РФ от 8 октября 2012 г. № ВАС-10292/12 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 2. С. 82.

[13] Согласно Определению ВАС РФ № ВАС-10292/12 от 8 октября 2012 г. под кристаллизацией залога понимается перевод неопределенного по составу заложенного имущества в твердую форму с индивидуально-определенным предметом залога.

[14] См.: *Теплов Н. В.* Залог всего имущества, или К чему приводит лоббизм узких интересов. С. 146.

[15] О генеральном залоге см.: *Новиков К. А.* Заметка о генеральном залоге // Закон. 2021. № 6. С. 139–155.

[16] См.: Nortel Companies & Ors, Re [2013] United Kingdom Supreme Court 52 (24 July 2013).

фиксированных обеспечениях, которые выдал тот же должник[17].

Несмотря на отсутствие института floating charge в российском праве и на то, что в российском Законе о банкротстве не предусмотрено различий в приоритетности между обычным залогом и залогом товаров в обороте, всё же в судебной практике предпринимались попытки «ослабления» залога товаров в обороте при банкротстве залогодателя, при этом соответствующие доводы российских судов были схожи с указанными выше доводами из британской доктрины.

В определении Высшего Арбитражного Суда от 8 октября 2012 г. № ВАС-10292/12 о передаче дела в Президиум ВАС РФ был сформулирован подход, согласно которому обычный залог имеет приоритет над залогом товаров в обороте: «Поскольку собственник заложенных товаров до момента кристаллизации вправе распоряжаться ими без согласия залогодержателя, то он вправе не только продать указанные товары, но и передать их в залог. При передаче таких товаров в обычный залог, последний будет не последующим, а первоначальным, более старшим по сравнению с залогом товаров в обороте, поскольку залоговое право кредитора по договору о залоге товаров в обороте в отношении конкретной закладываемой вещи до момента кристаллизации не возникло».

Однако позиция, изложенная в указанном определении, не получила дальнейшего развития (в том числе и при рассмотрении Президиумом ВАС РФ), а суды отмечали, что определение ВАС РФ «…не может считаться практикообразующим»[18].

Приоритет обычного залога над залогом товаров в обороте может быть обоснован следующим образом. До момента кристаллизации залога при залоге товара в обороте предмет залога определен лишь родовыми признаками, для целей залога предмет еще не индивидуализирован. Некоторые суды отмечают, что залог товаров в обороте может рассматриваться «с позиций классического залогового права» только после индивидуализации (кристаллизации) заложенных товаров – лишь с этого момента возникает залоговое право на индивидуально-определенную вещь, предоставляющее возможность на преимущественное удовлетворение за ее счет[19]. Если в момент кристаллизации предмета залога (т. е. в момент неисполнения залогодателем основного обязательства) в отношении того же предмета уже установлен обычный залог, то последний должен иметь приоритет как минимум в силу старшинства залогов, ведь в момент установления на такую вещь твердого залога, иное обременение в его отношении отсутствовало.

Автору же видится, что установление приоритета одного вида залога над другим внесет неопределенность в гражданский оборот, поскольку проблема конкуренции залогов уже разрешается путем определения их старшинства. Более того, после вынесения указанного определения ВАС РФ, была введена ст. 339.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, в которой предусмотрена публичность сведений о залоге, при этом в отсутствие публичности сведений залог не может быть противопоставлен третьим лицам. Таким образом, законодатель предоставил участникам гражданского оборота инструмент для предотвращения конкуренции залогов в отношении одного и того же имущества.

В рамках российского права сомнительно установление приоритета неких дополнительных групп кредиторов (по аналогии с преференциальными по британскому законодательству) по отношению к кредитору, требования которого обеспечены залогом товаров в обороте. Определенным оправданием может быть то, что floating charge рассматривают не столько как залог (за это отвечает непосредственно fixed charge), сколько как способ контроля над должником – обычно floating charge покрывает все активы компании (в том числе и те, что возникнут в будущем)[20]. Отмечается также, что плавающее обеспечение является спекулятивным инструментом, с помощью которого активы несостоятельного должника перераспреде-

[17] См.: *Rizwaan Jameel Mokal*. The Floating Charge. Commercial Law and Commercial Practice. Oxford, 2003. August. См. также: *Tina Kyriakides*. To bite or not to bite : that is the question // Butterworths Journal of International Banking and Financial Law. November 2017. P. 606–609.

[18] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 3 апреля 2023 г. № Ф05-35824/2022 по делу № А40-55120/2020 ; постановление Арбитражного суда Московского округа от 3 апреля 2023 г. № Ф05-57/2022 по делу № А40-3104/2020.

[19] Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 5 июля 2022 г. № Ф10-4738/2021 по делу № А14-16949/2019.

[20] Re Croftbell Ltd [1990] BCC 781. См. также: *Tina Kyriakides*. Op. cit.

ляются от необеспеченных кредиторов держателям плавающего обеспечения, поскольку все будущие активы должника становятся заранее обремененными, а взамен такого обременения никакие новые ценности не предоставляются[21]. По этой причине floating charge наиболее часто используется банками совместно с fixed charge, поскольку такое решение позволяет сильному кредитору (например, банку) отобрать у должника почти все имущество[22]. Таким образом, наличие подобного инструмента полностью оправданно в рамках британского законодательства, относимого (как было указано выше) в прокредиторским.

Хоть по своей сути британское «плавающее обеспечение» может быть отождествлено с российским залогом товаров в обороте, всё же необходимо настороженно относиться к копированию применения этого инструмента в рамках несостоятельности залогодателя, поскольку противопоставление преференциальных кредиторов обеспеченным кредиторам является явным отступлением от принципа залогового приоритета, а в рамках российского законодательства такие отступления строго ограничены. Установление приоритета неких категорий кредиторов над кредиторами, обеспеченными залогом товаров в обороте, видится невозможным без выработки соответствующего правового и экономического обоснования и определения групп, чьи требования настолько важны, что становится оправданным преодоление залогового приоритета.

Библиографический список

Варнавский В. К. Институт банкротства физических лиц в зарубежных странах : мировой опыт США, Англии, Германии // Молодой ученый. 2022. № 46 (441). С. 191–193.

Егоров А. В. Залог и банкротство : актуальные вопросы // Научно-практический комментарий новелл законодательства и практики его применения / под ред. В. В. Витрянского. М. : Статут, 2010. С. 27–85.

Новиков К. А. Заметка о генеральном залоге // Закон. 2021. № 6. С. 139–155.

Предпринимательское право Российской Федерации : учебник / Е. Г. Афанасьева, А. В. Белицкая, В. А. Вайпан [и др.] ; отв. ред.: Е. П. Губин, П. Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2017. 992 с.

Теплов Н. В. Быть или не быть залогу товаров в обороте? Комментарий к Определению о передаче дела в Президиум ВАС РФ от 8 октября 2012 г. № ВАС-10292/12 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 2. С. 74–85.

Теплов Н. В. Залог всего имущества, или К чему приводит лоббизм узких интересов // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2019. № 5. С. 130–159.

Теплов Н. В. Залог товаров в обороте : анализ института на примере floating charge // Вестник ВАС РФ. 2013. № 10. С. 4–15 ; № 11. С. 75–101.

Шайхразиев В. Э. Удовлетворение требований кредиторов в праве о банкротстве Канады // Юридическая наука. 2022. № 3. С. 53–57.

Keay A., Boraine A and Burdette A. Preferential Debts in Corporate Insolvency : a Comparative Study. // Int. Insolv. Rev. 2001. Vol. 10. P. 167–194.

Kyriakides T. To bite or not to bite : that is the question // Butterworths Journal of International Banking and Financial Law. November 2017. P. 606–609.

Modernised insolvency rules commence in April 2017 // Gov.UK. URL: https://www.gov.uk/government/news/modernised-insolvency-rules-commence-in-april-2017

Rizwaan Jameel Mokal. The Floating Charge. Commercial Law and Commercial Practice. Oxford : Hart, 2003. August.

The Law of Security and Title-Based Financing. 2nd ed. / H. Beale, M. Bridge, L. Gullifer et al. Oxford, 2012. 975 p.

References

Varnavsky V. K. Institute of bankruptcy of individuals in foreign countries : the world experience of the USA, England, Germany // Young Scientist. 2022. No. 46 (441). P. 191–193.

Egorov A. V. Collateral and bankruptcy : topical issues // Scientific and practical commentary of the novellas of legislation and practice of its application / ed. V. V. Vitryansky. Moscow : Statute, 2010. P. 27–85.

Novikov K. A. A note on the general pledge // Law. 2021. No. 6. P. 139–155.

Business law of the Russian Federation : textbook / E. G. Afanasyeva, A. V. Belitskaya, V. A. Vaypan [et al.] ; eds. E. P. Gubin, P. G. Lakhno. 3rd ed., reprint. and additional. Moscow : Norm : Infra-M, 2017. 992 p.

Teplov N. V. Should there be or not be a pledge of goods in circulation? Comment on the Definition on the transfer of the case to the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation dated October 8, 2012 No. VAS-10292/12 // Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. 2013. No. 2. P. 74–85.

[21] См.: *Теплов Н. В.* Залог товаров в обороте: анализ института на примере floating charge // Вестник ВАС РФ. 2013. № 10. С. 11.

[22] См.: *Rizwaan Jameel Mokal*. Op. cit.

Teplov N. V. Pledge of all property, or what lobbying of narrow interests leads to // Bulletin of Economic Justice of the Russian Federation. 2019. No. 5. P. 130–159.

Teplov N. V. Pledge of goods in circulation : analysis of the Institute on the example of floating charge // Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. 2013. No. 10. P. 4–15 ; No. 11. P. 75–101.

Shaikhraziev V. E. Satisfaction of creditors' claims in the bankruptcy law of Canada // Legal Science. 2022. No. 3. P. 53–57.

Keay A., Boraine A and Burdette A. Preferential Debts in Corporate Insolvency : a Comparative Study. // Int. Insolv. Rev. 2001. Vol. 10. P. 167–194.

Kyriakides T. To bite or not to bite : that is the question // Butterworths Journal of International Banking and Financial Law. November 2017. P. 606–609.

Modernised insolvency rules commence in April 2017 // Gov.UK. URL: https://www.gov.uk/government/news/modernised-insolvency-rules-commence-in-april-2017

Rizwaan Jameel Mokal. The Floating Charge. Commercial Law and Commercial Practice. Oxford : Hart, 2003. August.

The Law of Security and Title-Based Financing. 2nd ed. / H. Beale, M. Bridge, L. Gullifer et al. Oxford, 2012. 975 p.

Департамент частного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Шайхразиев В. Э., аспирант
E-mail: shaikhraziev@gmail.com

Поступила в редакцию: 22.10.2023

Для цитирования:
Шайхразиев В. Э. Удовлетворение требований кредиторов в законодательстве о банкротстве Великобритании // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (56). С. 124–130. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/124-130.

School of Private Law of National Research University «Higher School of Economics»

Shaikhraziev V. E., Post-graduate Student
E-mail: shaikhraziev@gmail.com

Received: 22.10.2023

For citation:
Shaikhraziev V. E. Creditors' demands satisfaction in the insolvency legislation of Great Britain // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 124–130. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/124-130.

УДК 349.2
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/131-139

ПРИМЕНЕНИЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ НОРМ К ТРУДОВЫМ ОТНОШЕНИЯМ КАК СПОСОБ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРОБЕЛОВ В ТРУДОВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Н. А. Романовская (Князева)
Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

APPLICATION OF CIVIL LAW NORMS TO LABOUR RELATIONS AS A WAY TO OVERCOME THE GAPS IN LABOUR LEGISLATION

N. A. Romanovskaya (Knyazeva)
Central Branch of the Russian State University of Justice

Аннотация: анализ судебной практики показал, что суды при рассмотрении трудовых споров нередко прямо или косвенно применяют нормы гражданского законодательства. Автором доказана теоретическая обоснованность применения норм гражданского законодательства к трудовым отношениям в качестве способа преодоления пробелов. Исходя из социального назначения, целей, задач и принципов трудового законодательства предложены основания и пределы применения межотраслевой аналогии в трудовом праве. Сформулировано предложение о дополнении Трудового Кодекса Российской Федерации статьей, устанавливающей саму возможность, порядок и пределы применения аналогии как способа преодоления пробелов в трудовом законодательстве.
Ключевые слова: трудовое законодательство, пробел, аналогия закона, аналогия права, способ защиты, трудовые права работников.

Abstract: an analysis of judicial practice has shown that courts, when considering labour disputes, often directly or indirectly apply the norms of civil law. The author proves the theoretical validity of the application of civil law norms to labour relations as a way to overcome gaps. Based on the social purpose, goals, objectives and principles of labour legislation, the grounds and limits for the use of intersectoral analogy in labour law were proposed. A proposal was formulated to supplement the Labor Code of the Russian Federation with an article establishing the possibility, procedure and limits for applying analogy as a way to overcome gaps in labour legislation.
Key words: labour legislation, gap, analogy of the legislation, analogy of the law, safeguarding method, labour rights of employees'.

Законодательство объективно не может урегулировать все возможные общественные отношения. И развитие общества, в том числе происходящие изменения в экономике, развитие информационных технологий, нередко приводит к тому, что некоторые возникающие отношения оказываются не урегулированными нормами права. Не исключение здесь и трудовое право. Трудовое законодательство, к сожалению, не охватывает все отношения, которые могут возникать между работником и работодателем, в том числе в некоторых случаях не устанавливает необходимые способы защиты трудовых прав работников. Например, в трудовом законодательстве отсутствуют способы защиты на случай, если работник будет вынужден подписать соглашение об изменении трудового договора, неполно урегулированы вопросы компенсации морального вреда и многое другое. При этом трудовое законодательство не определяет механизм преодоления правоприменителями пробелов, не отвечает на вопрос о возможности в таких случаях применения аналогии закона, в том числе межотраслевой.

© Романовская (Князева) Н. А., 2024

На практике суды нередко находят недостающие нормы в гражданском законодательстве и применяют их при рассмотрении конкретных дел.

Например, сложилась устойчивая судебная практика признания недействительными условий трудового договора об установлении выходного пособия в повышенном размере либо при увольнении по тем основаниям, по которым таковое напрямую не установлено Трудовым кодексом Российской Федерации (далее – ТК РФ)[1]. Рассматривая такие споры, суды делают вывод о противоречии соответствующих условий трудовых договоров нормам трудового законодательства, в том числе ст. 9, 135, 178 ТК РФ, и признают соответствующие пункты трудовых договоров недействительными. В качестве последствия недействительности в таких случаях суды отказывают работникам в удовлетворении требований о взыскании указанных в этих пунктах трудовых договоров сумм[2]. Вместе с тем в таких судебных постановлениях отсутствуют ссылки на какие бы то ни было нормы, позволяющие признать условия трудового договора недействительными и определяющие последствия такой недействительности.

Одновременно в случае заявления работниками требований о признании условий трудового договора и дополнительного соглашения к нему недействительными в связи с согласованием таковых под влиянием заблуждения относительно своих прав, обмана или угрозы со стороны работодателя суды неизменно отказывают в удовлетворении таких исковых требований в связи с недоказанностью работником фактов введения в заблуждение или оказания давления со стороны работодателя. При этом сам факт наличия подписи работника в оспариваемых трудовом договоре или дополнительном соглашении, а также в соответствующих приказах расценивается судами как доказательство наличия воли работника на заключение трудового договора или дополнительного соглашения[3].

Также нередко в судебных постановлениях по трудовым делам можно обнаружить прямые ссылки на нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)[4]. Так, рассматривая требование работника о компенсации морального вреда, Верховный Суд РФ отметил, что порядок и условия компенсации морального вреда определены в ст. 237 ТК РФ, однако в ТК РФ не содержится положений, касающихся понятия морального вреда и определения размера компенсации морального вреда, а такие нормы предусмотрены ГК РФ, в частности в ст. 150, 1099, 1101[5]. Как следствие, при определении размера взыскиваемой компенсации морального вреда суды руководствуются не только ст. 237 ТК РФ, но и ст. 150 и 1101 ГК РФ[6].

Также в отсутствие в ТК РФ норм, определяющих понятие, правовую природу и порядок применения установленных в ст. 392 ТК РФ сроков обращения в суд, суды, рассматривая ходатайства работодателя о пропуске работником соответствующих сроков, нередко напрямую применяют нормы ст. 195 и 199 ГК РФ[7].

Приведенными примерами все ситуации, когда суды так или иначе применяют гражданско-правовые нормы при разрешении трудовых споров, не исчерпываются. Не касаясь анализа правовой природы явлений из приведенных примеров, поскольку это выходит за пределы настоящего исследования, отметим, что анализ судебной практики показывает следующее: во-первых, объективно существуют ситуации, когда норм трудового законодательства оказывается недостаточно, во-вторых, суды в таких случаях преодолевают имеющиеся пробелы по-

[1] Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. федер. закона от 19 декабря 2022 г. № 545-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3 ; 2022. № 52. Ст. 9375.

[2] См., например: Апелляционное определение Московского городского суда от 3 апреля 2023 г. по делу № 33-14884/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] См., например: Апелляционное определение Московского городского суда от 4 апреля 2018 г. № 33-13251/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. федер. закона от 16 апреля 2022 г. № 99-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301 ; 2022. № 16. Ст. 2601.

[5] См., например: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 7 ноября 2022 г. № 5-КГ22-91-К2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[6] См., например: Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16 января 2023 г. № 88-968/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[7] См., например: Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 28 марта 2023 г. по делу № 88-7604/2023, 2-427/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

средством применения либо гражданско-правовых конструкций без ссылок на какие бы то ни было нормы права, либо напрямую норм ГК РФ, в-третьих, отсутствует системность в практике применения межотраслевой аналогии.

Вместе с тем ранее Верховным Судом РФ была сформулирована правовая позиция о недопустимости как прямого, так и по аналогии закона применения норм ГК РФ для регулирования трудовых отношений, поскольку это не предусмотрено ст. 5 ТК РФ и противоречит ст. 2 ГК РФ[8]. Аналогичная позиция обосновывается и в литературе по трудовому праву. Так, А. К. Безина обращала внимание на то, что особый характер и содержание трудовых отношений не позволяют выявить существенно сходные черты трудовых и гражданско-правовых отношений: по ее мнению, имеются некоторые сходства этих отношений, но расхождения в правовых признаках настолько существенны, что применение межотраслевой аналогии исключается[9].

Однако решение о недопустимости применения норм ГК РФ в порядке межотраслевой аналогии не отвечает на вопрос о том, как следует поступить суду в случае отсутствия в трудовом законодательстве необходимой нормы. И такое положение вещей ставит под угрозу возможности защиты трудовых прав работников.

Неопределенность относительно допустимости в трудовом праве аналогии закона, в том числе и межотраслевой, обусловлена молчанием законодателя. Так, например, в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ)[10] содержится прямой запрет применения уголовного закона по аналогии, а в Жилищном кодексе Российской Федерации (далее – ЖК РФ)[11], напротив, прямо установлена такая возможность. Таким образом, означает ли молчание законодателя дозволение применения аналогии или же запрет?

В теории права давно сложилось мнение о недопустимости применения аналогии при привлечении к любому виду юридической ответственности[12]. Во всех остальных случаях применение аналогии допускается всегда, если это прямо не запрещено или если в законодательстве или разъяснениях Верховного Суда РФ не определены иные способы преодоления пробела[13]. Указанный вывод подтверждается и ч. 3 ст. 11 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ)[14], устанавливающей применение аналогии закона и аналогии права судом в случае отсутствия норм, регулирующих спорные отношения. При этом указанная норма не содержит перечня отраслей российского права, к которым она применима. Таким образом, аналогия закона – это универсальное средство преодоления пробелов. Отсюда следует, что само по себе отсутствие нормы, позволяющей применять к трудовым отношениям нормы иных отраслей в порядке межотраслевой аналогии, не означает ее запрета.

В теории права под межотраслевой аналогией (или субсидиарным применением права) принято понимать применение норм одной отрасли права к неурегулированным отношениям, входящим в сферу правового регулирования другой отрасли[15]. Суть применения межотраслевой аналогии закона «состоит в выработке правоположения (умозаключения), в соответствии с которым в результате сходства в одних признаках общественных отношений делается вы-

[8] См., например: Определение Верховного Суда РФ от 14 ноября 2008 г. № 5-В08-84 ; Определение Верховного Суда РФ от 14 декабря 2012 г. № 5-КГ12-61. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[9] См.: *Безина А. К.* Судебная практика в механизме правового регулирования трудовых отношений. Казань, 1989. С. 98.

[10] Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. федер. закона от 24 апреля 2023 г. № 161-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954 ; 2023. № 18. Ст. 3238.

[11] Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. федер. закона от 28 апреля 2023 г. № 150-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14 ; 2023. № 18. Ст. 3227.

[12] См.: *Акопов Д. М.* Толкование трудового права по аналогии // Современное состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения : материалы 6-й Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. М., 2010. С. 180.

[13] См.: *Захаров В. Н., Цыбуленко А. П.* Применение аналогии при разрешении трудовых споров // Рос. юстиция. 2008. № 3. С. 25.

[14] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. федер. закона от 14 апреля 2023 г. № 118-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532 ; 2023. № 16. Ст. 2755.

[15] См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 348 ; *Ершова Е. А.* Трудовое право в России. М., 2007. С. 108.

вод о возможности их регулирования подобным образом»[16].

В качестве обязательных условий, при которых нормы одной отрасли права могут применяться к отношениям, входящим в предмет регулирования другой отрасли, в случае обнаружения пробела принято считать: 1) наличие структурных (функциональных и генетических) связей родственных отраслей; 2) сходство в методах правового регулирования двух отраслей. При этом С. С Алексеев, анализируя названные условия, обратил внимание на то, что при межотраслевой аналогии прослеживается очередность формирования отраслей, их зависимость по генетической линии, и в качестве примера приводит связь трудового и гражданского права[17].

Наличие генетической, исторической связи между трудовым и гражданским правом, полагаем, не вызывает сомнений. Исторически трудовое право выделилось из гражданского. В настоящее время трудовое право – самостоятельная отрасль права, обладающая собственными предметом, методом и системой источников, вследствие чего в ст. 5 ТК РФ ГК РФ не назван в числе источников трудового права. Однако самостоятельность отрасли сама по себе не исключает возможность применения межотраслевой аналогии для преодоления пробела. В науке трудового права обоснованно высказывается мнение о том, что применение гражданско-правовых норм к трудовым отношениям в любом случае возможно в отношении институтов, традиционно разрабатываемых гражданским правом и имеющих межотраслевое значение[18], например, договор, исковая давность, компенсация морального вреда.

Несколько сложнее со сходством методов правового регулирования. Гражданское право – отрасль частного права, метод правового регулирования этой отрасли диспозитивный. Кроме того, в ч. 3 ст. 2 ГК РФ установлен запрет применения гражданского законодательства к отношениям, основанным на властном подчинении одной стороны другой. Метод же трудового права – императивно-диспозитивный, и одной из его черт является сочетание равенства сторон при заключении трудового договора с подчинением работника работодательской власти в процессе трудовой деятельности. Однако в литературе по трудовому праву обоснованно отмечается, что уже само по себе наличие в обеих отраслях методов координации, а также однопорядковых принципов, таких как, например, свобода договора, судебная защита нарушенных прав, достаточно для признания возможности применения норм гражданского законодательства к отношениям, регулируемым нормами трудового права, в прядке межотраслевой аналогии[19].

Кроме того, любопытен и тот факт, что ранее действовавшее законодательство, а именно ч. 3 ст. 1 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г.[20], устанавливало возможность применения норм гражданского законодательства к трудовым отношениям в случаях, кода эти отношения не урегулированы трудовым законодательством.

Таким образом, полагаем, теоретическая обоснованность допустимости применения гражданско-правовых норм к трудовым отношениям в порядке межотраслевой аналогии обусловлена, во-первых, наличием генетической, исторической связи этих отраслей, во-вторых, наличием в регулировании обеих отраслей методов координации, договорного регулирования и общих межотраслевых принципов, в том числе свободы договора. Практическая необходимость применения такой аналогии связана с необходимостью вынесения законных и обоснованных решений по индивидуальным трудовым спорам, в том числе и в случаях отсутствия в трудовом праве норм, регулирующих спорные отношения. При этом правовой основой рассмотрения индивидуального трудового спора все равно остается ТК РФ, но отдельные элементы судебного решения могут базироваться на нормах другой отрасли права[21], в том числе гражданского.

---

[16] *Ершова Е. А.* Правоприменительная практика расторжения трудового договора (контракта) по инициативе администрации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 15.

[17] См.: *Алексеев С. С.* Собрание сочинений : в 10 т. М., 2010. Т. 4 : Проблемы теории права : курс лекций. С. 654.

[18] См.: *Кузнецова Л. Е.* Применение гражданско-правовых норм к трудовым отношениям по аналогии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2004. С. 14–15.

[19] См.: *Архипова О. А., Лузянин Т. Ю.* О применении гражданского законодательства в регулировании трудовых отношений // Вестник Том. гос. ун-та. Право. 2016. № 4. С. 108.

[20] Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик : утв. ВС СССР 31 мая 1991 г. № 2211-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

[21] См.: *Головина С. Ю.* Способы преодоления судами пробелов и иных дефектов трудового законодательства // Трудовое право в России и за рубежом. 2018. № 4. С. 12.

Основанием применения аналогии закона, в том числе и межотраслевой, является наличие пробела в трудовом законодательстве. Под пробелом в законодательстве в теории права принято понимать неполноту в действующем законодательстве, выраженную в отсутствии конкретного нормативного предписания в отношении фактических обстоятельств, находящихся в сфере правового регулирования[22]. Из приведенного определения вытекают два признака пробелов: 1) отсутствует конкретная норма, регулирующая данные отношения; 2) отношения находятся в сфере правового регулирования, т. е. они должны быть урегулированы нормами права.

Особенность представления об отсутствии необходимой нормы предопределена спецификой системы источников трудового права – наличием договорного и локального регулирования трудовых отношений при условии неухудшения положения работника. Потому наличие пробела можно констатировать лишь в случае отсутствия необходимой нормы не только в трудовом законодательстве и иных нормативных правовых актах, содержащих нормы трудового права, но и в социально-партнерских соглашениях, коллективном договоре, локальных актах работодателя и непосредственно в трудовом договоре.

Нахождение в сфере правового регулирования в самом общем виде означает, что законодатель уже проявил свою волю, подчинив данный конкретный случай общим правовым и отраслевым принципам[23]. Это означает, что компетентный юридический орган обязан рассмотреть дело и вынести по нему законное и обоснованное решение.

Однако на практике возникают сложности в отграничении пробелов от квалифицированного молчания законодателя, которое представляет собой особый случай выражения воли законодателя, при котором отсутствие нормы права является не дефектом права, а осознанным решением законодателя таким образом выразить свою волю[24]. Квалифицированное молчание бывает двух типов: 1) негативное, когда молчание по сути означает запрет (например, вопрос о возможности продления испытательного срока); 2) позитивное, когда законодатель, не регулируя те или иные отношения, предоставляет правоприменителю возможность принятия решения исходя из конкретных обстоятельств дела, но, разумеется, руководствуясь принципами трудового права[25]. Во втором случае речь идет главным образом об оценочных понятиях, таких как, например, уважительная причина.

Однако теория права не дает однозначный ответ на вопрос о том, каким образом правоприменителю следует разграничивать указанные явления. Так, отсутствие в трудовом законодательстве норм о недействительности условий трудового договора – это пробел или решение законодателя о ее недопустимости?

Представляется, разграничение пробелов и квалифицированного молчания законодателя должно осуществляться с учетом социального назначения, целей и задач трудового законодательства. Важно то, что, хотя законодательство напрямую не называет работника слабой, зависимой стороной трудовых отношений, тем не менее вся система отрасли фактически построена с учетом такого уязвимого положения работника[26]. В связи с этим обоснованным представляется вывод о том, что в трудовом праве определяющим стал «принцип справедливости, требующий уравновесить экономическое и организационное неравенство работника предоставлением ему юридических преимуществ»[27]. Кроме того, важно учитывать и потребности практики: в любом случае невозможен отказ в правовой защите по причине отсутствия необходимых норм права.

Таким образом, полагаем, при установлении, является ли отсутствие соответствующей нормы пробелом или квалифицированным молчанием законодателя, следует исходить из необходимости обеспечения правовой защиты работника как слабой стороны трудовых отношений. Следовательно, в любом случае будет считаться пробелом отсутствие норм, устанавливающих способы защиты трудовых прав работников.

Применение межотраслевой аналогии – относительно неординарный способ преодоления пробелов, применение которого допустимо лишь при исчерпании всех способов преодо-

[22] См.: *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 641.

[23] См.: Там же. С. 642.

[24] См.: *Лушникова М. В.* Интерпретационная техника в трудовом праве : актуальные проблемы // Трудовое право в России и за рубежом. 2021. № 2. С. 24.

[25] См.: Трудовое право : национальное и международное измерение : монография / под ред. С. Ю. Головиной, Н. Л. Лютова. М., 2022. Т. 1 : Общие проблемы современного трудового права. С. 157–158.

[26] См.: *Нуртдинова А. Ф.* Нравственные основы трудового права // Журнал рос. права. 2018. № 9. С. 72.

[27] Там же. С. 73.

ления пробела внутри отрасли трудового права. То есть в случае выявления пробела необходимо: 1) попытаться отыскать норму, регулирующую сходные отношения в самом трудовом законодательстве (аналогия закона); 2) предпринять попытку разрешить дело на основании отраслевых принципов трудового права (аналогия трудового права); 3) и только в случае невозможности разрешения дела посредством аналогии закона и аналогии трудового права следует прибегнуть к межотраслевой аналогии.

Таким образом, полагаем, в качестве второго основания применения межотраслевой аналогии закона необходимо признать невозможность преодоления пробела в трудовом праве трудоправовыми средствами, такими как аналогия закона и аналогия трудового права.

Вместе с тем изложенное выше не означает возможность применения гражданского законодательства к трудовым отношениям во всех случаях выявления пробела и невозможности его преодоления внутриотраслевыми средствами. Специфика правового положения работника, цели, принципы и социальное назначение трудового права предопределяют необходимость установления пределов применения межотраслевой аналогии.

На современном этапе социальное назначение трудового права состоит «в защите участников трудовых отношений, нахождении и фиксации баланса интересов работников и работодателей с учетом интересов государства, но с приоритетом защиты прав и интересов работника как экономически более слабой стороны»[28]. Приоритет прав и законных интересов работника отражен и в установленных в ст. 1 ТК РФ целях трудового законодательства: 1) установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан; 2) создание благоприятных условий труда; 3) защита прав и интересов работников и работодателей. Ввиду социального назначения трудового права в теории трудового права делается обоснованный вывод о ведущем месте социальной функции в системе функций трудового права[29], а также о том, что трудовое право продолжает оставаться «правом охраны труда» в широком смысле[30].

Также приоритет защиты трудовых прав и интересов работников прослеживается и в принципах трудового права, закрепленных в ст. 2 ТК РФ. А принципы трудового права служат указателями для правоприменительной деятельности как при применении законов, так и при преодолении пробелов в правовом регулировании[31].

Кроме того, недопустимость ухудшения положения работника является основным условием локального и коллективно-договорного регулирования трудовых отношений. Полагаем, и на этапе правоприменения права интересы работника должны оставаться в приоритете. В связи с этим абсолютно верным представляется суждение А. Ф. Нуртдиновой о том, что любая неясность или неточность законодательства должна оцениваться с точки зрения нравственного содержания нормы, которое определяет сам смысл и цели правового регулирования[32].

Таким образом, основным пределом применения норм гражданского законодательства к трудовым отношениям в порядке межотраслевой аналогии следует признать приоритет прав и законных интересов работников. То есть применение гражданского законодательства в порядке межотраслевой аналогии не должно прямо или косвенно ухудшать положение работника, ограничивать его трудовые права и интересы или возлагать дополнительные обязанности. Это означает, что нормы, применяемые в порядке межотраслевой аналогии, распространяющиеся на работника, должны предоставлять ему дополнительные права, гарантии и преимущества, но не могут возлагать на него какие-либо обременения[33]. В связи с этим в порядке межотраслевой аналогии следует применять нормы гражданского законодательства в качестве способов защиты трудовых прав работников. Наиболее яркими примерами здесь являются нормы о компенсации морального вреда и о недействительности отдельных условий договора с пороками воли (угроза, обман, заблуждение).

Следующим аспектом применения межотраслевой аналогии является вопрос о субъ-

[28] См.: *Лушников А. М., Лушникова М. В.* Курс трудового права : учебник : в 2 т. 2-е изд., перераб и доп. М., 2009. Т. 1 : Сущность трудового права и история его развития. Трудовые права в системе прав человека. Общая часть. С. 359.

[29] См.: *Зорина О. О.* Социальная функция трудового права на современном этапе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 14.

[30] См.: *Куренной А. М.* Общая часть трудового кодекса РФ : декларация или руководство к действию? // Трудовое право в России и за рубежом. 2022. № 4. С. 8.

[31] См.: Там же. С. 9.

[32] См.: *Нуртдинова А. Ф.* Указ. соч. С. 75.

[33] См.: *Архипова О. А., Лузянин Т. Ю.* Указ. соч. С. 110.

екте, наделенном таким правом. По мнению М. В. Лушниковой, такими полномочиями, помимо суда, должны обладать и контрольно-надзорные органы, поскольку Государственная инспекция труда не может отказать в рассмотрении жалобы работника по причине отсутствия соответствующей нормы трудового права[34]. Однако такое решение представляется спорным, поскольку факт наличия пробела, а не квалифицированного молчания законодателя, а также выбор применимой по аналогии нормы – это элементы юридической составляющей спора о праве, следовательно, решение таких вопросов не может быть отнесено к компетенции контрольно-надзорных органов. Что касается иных органов, рассматривающих трудовые споры, то полагаем, деятельность по преодолению пробелов в трудовом праве является достаточно сложной, основания и условия применения аналогии во многом являются предметом научной дискуссии, вследствие чего правом применения аналогии, в том числе и межотраслевой, должен быть наделен только суд ввиду гарантированного наличия у судей юридического образования и практического опыта правоприменения.

Таким образом, полагаем, главу 1 ТК РФ «Основные начала трудового законодательства» необходимо дополнить ст. 9.1, нормы которой установят саму возможность, основания и пределы применения аналогии, в том числе и межотраслевой:

«Статья 9.1. Применение трудового законодательства по аналогии. Применение к трудовым отношениям норм иных отраслей российского законодательства.

В случаях, если трудовые и непосредственно связанные с ними отношения не урегулированы трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором к ним, если это не противоречит их существу, применяется трудовое законодательство и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, коллективный договор, соглашения, локальные нормативные акты, трудовой договор, регулирующие сходные отношения (аналогия закона).

При невозможности использования аналогии закона права и обязанности участников трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений определяются исходя из целей, задач и принципов трудового законодательства (аналогия трудового права).

При невозможности использования аналогии закона и аналогии трудового права к правам и обязанностям участников трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений применяются нормы иных отраслей российского права, если это не противоречит их существу, целям, задачам, принципам и социальному назначению трудового права (межотраслевая аналогия).

Аналогия закона, аналогия трудового права и межотраслевая аналогия недопустима, если это приведет к прямому или косвенному ограничению трудовых прав работников, возложению на работника дополнительных обязанностей или применению мер ответственности, а также любому ухудшению положения работника по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

Аналогия закона, аналогия трудового права и межотраслевая аналогия могут применяться только судом при рассмотрении трудовых споров».

Библиографический список

Акопов Д. Р. Толкование трудового права по аналогии // Современное состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения : материалы 6-й Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. М. : Проспект, 2010. С. 180–186.

Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. М. : Статут, 2010. Т. 3 : Проблемы теории права : курс лекций. 781 с.

Архипова О. А., Лузянин Т. Ю. О применении гражданского законодательства в регулировании трудовых отношений // Вестник Том. гос. ун-та. Право. 2016. № 4. С. 107–119.

Безина А. К. Судебная практика в механизме правового регулирования трудовых отношений. Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1989. 185 с.

Головина С. Ю. Способы преодоления судами пробелов и иных дефектов трудового законодательства // Трудовое право в России и за рубежом. 2018. № 4. С. 11–14.

[34] См.: Трудовое право : национальное и международное измерение… С. 168.

Ершова Е. А. Правоприменительная практика расторжения трудового договора (контракта) по инициативе администрации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1998. 22 с.

Ершова Е. А. Трудовое право в России. М. : Статут, 2007. 620 с.

Захаров В. Н., Цыбуленко А. П. Применение аналогии при разрешении трудовых споров // Российская юстиция. 2008. № 3. С. 23–29.

Зорина О. О. Социальная функция трудового права на современном этапе : автореф. дис. … канд. юрид. нак. М., 2017. 25 с.

Кузнецова Л. Е. Применение гражданско-правовых норм к трудовым отношениям по аналогии : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Пермь, 2004. 21 с.

Куренной А. М. Общая часть трудового кодекса РФ : декларация или руководство к действию? // Трудовое право в России и за рубежом. 2022. № 4. С. 7–11.

Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права : учебник : в 2 т. 2-е изд., перераб и доп. М. : Статут, 2009. Т. 1 : Сущность трудового права и история его развития. Трудовые права в системе прав человека. Общая часть. 879 с.

Лушникова М. В. Интерпретационная техника в трудовом праве : актуальные проблемы // Трудовое право в России и за рубежом. 2021. № 2. С. 22–25.

Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮРИСТЪ, 2009. 540 с.

Нуртдинова А. Ф. Нравственные основы трудового права // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 71–83.

Трудовое право : национальное и международное измерение : монография / под ред. С. Ю. Головиной, Н. Л. Лютова. М. : Норма, 2022. Т. 1 : Общие проблемы современного трудового права. 608 с.

References

Akopov D. R. Interpretation of labor law by analogy // Current state of legislation and science of labor law and social security law : materials of the 6th International scientific and practical conference / ed. K. N. Gusova. Moscow : Prospekt, 2010. P. 180–186.

Alekseev S. S. Collected works : in 10 vols. Moscow : Statut, 2010. Vol. 3: Problems of the theory of law: a course of lectures. 781 p.

Arkhipova O. A., Luzyanin T. Yu. About the application of the civil legislation in regulation of labour relations// Tomsk state university journal of law. 2016. No. 4. P. 107–119.

Bezina A. K. Court practice in the mechanism of legal regulation of labor relations. Kazan : Publishing House of Kazan University, 1989. 185 p.

Golovina S. Yu. Means of overcoming gaps and other labor law defects by courts. Labor Law in Russia and Abroad. 2018. No. 4. P. 11–14.

Ershova E. A. Law enforcement practice of termination of an employment contract (contract) at the initiative of the administration : cand. legal sci. diss. Moscow, 1998. 22 p.

Ershova E. A. Labor law in Russia. Moscow : Statut, 2007. 620 p.

Zakharov V. N., Tsybulenko A. P. Use of analogy in solving employment arguments // Russian justice. 2008. No. 3. P. 23–29.

Zorina O. O. Social function of labor law at the present stage : cand. legal sci. diss. Moscow, 2017. 25 p.

Kuznetsova L. E. Application of civil law norms to labor relations by analogy : cand. legal sci. diss. Perm, 2004. 21 p.

Kurennoy A. M. The General Part of the Labor Code of the Russian Federation : A Declaration or a Guideline to Follow?// Labor law in Russia and abroad. 2022. No. 4. P. 7–11.

Lushnikov A. M., Lushnikova M. V. Course of labor law : Textbook : in 2 vol. Vol. 1: The essence of labor law and the history of its development. Labor rights in the human rights system. The general part. 2nd ed., transab. and add. Moscow : Statute, 2009. 879 p.

Lushnikova M. V. Interpretative Technique in Labor Law: Relevant Problems // Labor law in Russia and abroad. 2021. No. 2. P. 22–25.

Matuzov N. I., Malko A. V. Theory of state and law: textbook. 2nd ed., revised. and additional. Moscow : Yurist; 2009. 540 p.

Nurtdinova A. F. Moral Bases of the Labor Law // Journal of Russian law. 2018. No. 9. P. 71–83.

Labor law: national and international dimension: monograph / ed. S. Yu. Golovina, N. L. Lyutov. Moscow : Norma, 2022. Vol. 1: General problems of modern labor law. 608 p.

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

Романовская (Князева) Н. А., кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин

Central Branch of the Russian State University of Justice

Romanovskaya (Knyazeva) N. A., Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of Civil Law Disciplines Department

E-mail: Knyazhna-Nataly@yandex.ru

Поступила в редакцию: 01.08.2023

Для цитирования:
Романовская (Князева) Н. А. Применение гражданско-правовых норм к трудовым отношениям как способ преодоления пробелов в трудовом законодательстве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024 № 1 (56). С. 131–139. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/131-139.

E-mail: Knyazhna-Nataly@yandex.ru

Received: 01.08.2023

For citation:
Romanovskaya (Knyazeva) N. A. Application of civil law norms to labour relations as a way to overcome the gaps in labour legislation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 131–139. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/131-139.

УДК 342.922
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/140-149

К ВОПРОСУ О ВИДАХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О. В. Хабибулина
Дальневосточный федеральный университет

ON THE TYPES OF RESTRICTIONS FOR PUBLIC SERVANTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

O. V. Khabibulina
Far Eastern Federal University

Аннотация: предлагаются разнообразные критерии для разделения ограничений, установленных законодательством для публичных служащих, на различные группы. Исследование ограничений в контексте их видового разнообразия позволяет определить их свойства, закономерные связи с особенностями отдельных видов публичной службы и показывает их важное место в структуре правового статуса публичных служащих. Классификация ограничений содействует выработке системного подхода к исследованию императивных начал на публичной службе. Делается вывод о преимущественно административной (публично-правовой) природе как ограничений, так и правового статуса публичных служащих в целом, о сущностном единстве этого статуса вне зависимости от видов публичной службы.
Ключевые слова: ограничения, государственная гражданская служба, военная служба, государственная служба иных видов, муниципальная служба, публичный служащий.

Abstract: a variety of criteria are proposed for differentiating restrictions established by law for public servants in the Russian Federation into different groups. The study of restrictions in the context of their types' diversity allows us to determine their characteristics, regular relations with the particularities of certain types of public service, and shows their important place in the structure of the public servants' legal status. Classification of restrictions contributes to the development of a systematic approach to the study of imperative principles in the public service. The conclusion is made about the predominantly administrative (public-law) nature of both restrictions and the legal status of public servants in general, and, about the essential unity of this status regardless of the types of public service.
Key words*:* restrictions, state civil service, military service, other types of civil service, municipal service, public servant.

Ограничения в профессиональной сфере устанавливаются для лиц, деятельность которых сопряжена с особой ответственностью перед личностью, обществом, государством. Российское служебное законодательство[1] за-

[1] В настоящей статье автором сделаны выводы на основе изучения следующих нормативных правовых актов – федеральных законов от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 25.12.2023 № 659-ФЗ) «О прокуратуре Российской Федерации» ; от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 25.12.2023 № 639-ФЗ) «О федеральной службе безопасности» ; от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ (ред. от 04.08.2023 № 440-ФЗ) «О внешней разведке» ; от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 04.08.2023 № 440-ФЗ) «О государственной охране» ; от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» ; от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 25.12.2023 № 661-ФЗ) «О воинской обязанности и военной службе» ; от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 25.12.2023 № 639-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ; от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 10.07.2023 № 286-ФЗ) «О муниципальной службе в Российской Федерации» ; от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 27.11.2023 № 560-ФЗ) «О Следственном комитете Российской Федерации» ; от 31 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 04.08.2023 № с436-

© Хабибулина О. В., 2024

крепляет разветвленную систему ограничений для публичных (государственных и муниципальных) служащих, которые согласно п. 4 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 25.12.2023 № 639-ФЗ)[2] «О системе государственной службы Российской Федерации» являются неотъемлемым элементом их правового положения (статуса).

Ограничения для публичных служащих и ранее[3], и сейчас[4] привлекают внимание ученых. В большинстве современных исследований авторы в основном анализируют ограничения, установленные для определенного вида публичной службы: муниципальной[5], государственной гражданской[6], военной[7], государственной службы иных видов[8], либо акцент делается на характеристике отдельных видов ограничений, например, антикоррупционных[9] или репутационных[10].

Изучение ограничений для публичных служащих в контексте их видового разнообразия позволяет определить свойства ограничений, их закономерные связи с особенностями от-

ФЗ) «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ; от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ (ред. от 10.07.2023 № 286-ФЗ) «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ; «О службе в уголовно-исполнительной системе РФ и о внесении изменений в Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ (ред. от 10.07.2023 № 286-ФЗ) ; от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ (ред. от 12.12.2023 № 565-ФЗ) «О службе в органах принудительного исполнения и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2024).

[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063 ; Рос. газета. 2023. № 297.

[3] См.: *Гришковец А. А.* Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 24–36 ; *Козбаненко В. А.* Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих : общее и особенное // Государство и право. 2003. № 1. С. 13–24 ; *Охотский Е. В.* Правовой статус государственного служащего РФ // Там же. 2003. № 9. С. 17–26 ; *Старилов Ю. Н.* Служебное право : учебник. М., 1996. С. 335–344.

[4] См.: *Каюшникова Ю. Е., Омельченко Т. А.* Запреты и ограничения на государственной службе: вопросы привлечения к ответственности // Аграрное и земельное право. 2022. № 12 (216). С. 87–90 ; *Садовский Е. А.* Понятие запретов и ограничений на государственной службе // NovaUm.Ru. 2016. № 4. С. 87–89.

[5] См.: *Батаев С. В.* Категории муниципальных должностей. Ограничения, связанные с муниципальной службой // Polish journal of science. 2020. № 28. С. 35–37.

[6] См.: *Бояркин Д. В.* К вопросу об отдельных коллизиях при ограничении права граждан, связанных с гражданской службой // Альманах научных трудов. С. 51–54 ; *Гришковец А. А.* Медицинские ограничения, связанные с государственной гражданской службой : опыт современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3.1. С. 144–157 ; *Медведева Д. О.* Соотношение запретов и ограничений, связанных с государственной гражданской службой // NovaUm.Ru. 2020. № 28. С. 267–268 ; *Уткина В. В., Гаспарян С. А.* Ограничения при приеме на государственную гражданскую службу в РФ для молодых женщин (на основе эксперимента) // Мониторинг общественного мнения. 2019. Ноябрь-декабрь, № 6 (154). С. 259–279 ; *Хазов И. О., Бояркин Д. В.* Ограни-чения и запреты на государственной гражданской службе // Наука молодых – будущее России. 2019. Т. 4. С. 235–238.

[7] См.: *Григорьев И. В.* Ограничения конституционных прав и свобод граждан, проходящих военную службу по контракту // Современное право. 2008. № 2. С. 25–27 ; *Роганов С. А., Семенова И. В.* Отдельные запреты и ограничения прав военнослужащих, проходящих военную службу по контракту // Военное право. 2021. № 2 (66). С. 187–193.

[8] См.: *Куянова А. Р.* Правовые ограничения и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел // Законодательство и практика. 2017. № 2. С. 49–52 ; *Нагорных Р. В.* Ограничения и запреты в системе государственной службы в правоохранительных органах // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 447. С. 241–246 ; *Ольшевский А. В., Школа О. В.* Законодательные ограничения для службы в органах внутренних дел РФ : виды и классификация // Вестник экономической безопасности. 2022. № 4. С. 143–152 ; *Сергун П. П., Бобров А. М.* Оптимизация ограничений при поступлении на государственную службу иных видов как фактор противодействия коррупции // Правовая культура. 2019. № 3 (38). С. 30–37.

[9] См.: *Воронцов С. А.* Об эффективности антикоррупционных запретов и ограничений на государственной гражданской и военной службе // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2019. № 3 (106). С. 87–92 ; *Ковалева А. И., Михайлов О. В.* Антикоррупционные требования и ограничения на муниципальной службе // Российская наука и образование сегодня : проблемы и перспективы. 2022. № 2 (44). С. 61–64 ; *Спектор Е. И., Севальнев В. В., Матулис С. Н.* Запреты и ограничения в праве и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 158–167.

[10] См.: *Колесников А. В.* Непогашенная судимость как ограничение на государственную гражданскую и муниципальную службу // Вестник Сарат. гос. юрид. академии. 2022. № 5 (148). С. 142–148 ; *Онищенко О. Н.* Ограничение на государственной гражданской службе РФ, связанное с судимостью // Будущее науки. 2015. Т. 2. С. 18–21.

дельных видов публичной службы, а также показывает их важное место в структуре правового статуса публичных служащих наряду с такими основополагающими элементами его структуры, как права, обязанности, запреты, гарантии. Ограничения могут быть подразделены на ряд групп с учетом использования конкретных критериев.

Рассмотрение публичной службы как протяженного во времени процесса дает основание выделять его составные элементы – стадии, представляющие собой определенные группы относительно обособленных, но тесно связанных в рамках единого процесса прохождения публичной службы общественных отношений. Стадии отражают временную характеристику процесса прохождения публичной службы, осуществляются в определенной последовательности и являются формами взаимосвязи составляющих его содержание общественных отношений. Выделение стадий прохождения службы позволяет установить последовательность осуществления прав и обязанностей со стороны участников данных общественных отношений, а также конкретизировать их применительно к различным временным этапам. Наличие стадий публичной службы позволяет выделять ограничения: при поступлении на службу; непосредственном прохождении службы; после прекращения службы.

В некоторых случаях законодатель предусматривает единую систему ограничений для лиц, поступающих на службу, и для публичных служащих: муниципальная служба, служба (военная, гражданская) в Федеральной службе безопасности РФ, Федеральной службе охраны РФ, Службе внешней разведки РФ; государственная служба иных видов в прокуратуре РФ, таможенных органах, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы МЧС России.

Законодательство РФ о службе в органах внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, принудительного исполнения устанавливает ограничения для лиц, поступающих на службу, и служащих в различных статьях нормативно-правовых актов, исследование которых дает основание сделать вывод об их видовом единообразии, за исключением ограничения, установленного только для поступления на службу в органы уголовно-исполнительной системы и принудительного исполнения: не дал письменного согласия на обработку своих персональных данных в целях изучения возможности приема его на службу.

На лиц, поступающих на службу, распространяются ограничения для сотрудников, однако не в полном объеме. Так, отсутствует прекращение в отношении сотрудника уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием (далее – по не реабилитирующим основаниям), за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности нахождения сотрудника на службе преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом. При этом для лиц, поступающих на службу, в качестве ограничения установлено схожее: подвергался уголовному преследованию, которое было прекращено в отношении его по не реабилитирующим основаниям, исключение, однако, составляют уголовные дела частного обвинения, прекращенные не менее чем за 3 года до дня поступления на службу. Для поступающих на службу установлены дополнительные ограничения, например, является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу.

Долгое время на государственной гражданской службе РФ существовала единая система ограничений для лиц, поступающих на службу, и ее проходящих. Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2022 г. № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации"»[11] ограничения для гражданских служащих предусмотрены ст. 16, для поступающих на службу – ст. 21. Сравнительный анализ свидетельствует, что на кандидатов распространяются все ограничения служащих, кроме утраты доверия представителя нанимателя и приобретения статуса иностранного агента. Дополнительные ограничения для поступающих не установлены.

Ограничениями на военной службе по призыву, учитывая общее с другими видами службы значение понятия «ограничение», выступают обстоятельства, при наличии которых граждане не подлежат призыву на военную службу (отбывающие наказание в виде лишения свободы) или освобождаются от призыва (признанные ограни-

[11] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 1 (ч. I). Ст. 92.

ченно годными к военной службе по состоянию здоровья). Применительно к военной службе по контракту термин «ограничение» не используется, но перечислены обстоятельства, при наличии которых контракт о прохождении военной службы с гражданином не может быть заключен и которые на иных видах публичной службы являются ограничениями, например, вынесен обвинительный приговор и назначено наказание. При этом установлены схожие ограничения и для контрактной, и для «призывной» военной службы (ведение дознания, предварительного следствия, передача уголовного дела в суд).

После прекращения службы действует ограничение на осуществление деятельности по трудовому или гражданско-правовому договору[12], закрепленное ст. 12 ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 19.12.2023 № 605-ФЗ)[13].

Военной службе по контракту и государственной службе иных видов (в органах внутренних дел, принудительного исполнения, уголовно-исполнительной системы; в федеральной противопожарной службе) известен институт «нахождения в распоряжении государственного органа» государственного служащего, освобожденного от замещаемой должности, целью которого является решение вопроса об условиях дальнейшего прохождения службы (перевода на иную должность) или о ее прекращении при наступлении определенных обстоятельств. Основания зачисления в распоряжение и сроки нахождения в распоряжении различны: например, направление сотрудника в служебную командировку на срок более одного года, в том числе за границу – в течение срока командировки и периода трудоустройства по ее окончании, но не более трех месяцев. При нахождении в распоряжении сохраняется установленное законом правовое положение (статус), соответственно, и все ограничения.

По кругу субъектов, подпадающих под действие ограничений, среди последних можно выделить непосредственные, которые распространяются только на публичных служащих (судимость), и опосредованные, охватывающие других лиц, они встречаются крайне редко, например, гражданин не может быть принят на дипломатическую службу в качестве сотрудника дипломатической службы, а сотрудник не может находиться на дипломатической службе в случае отсутствия у его супруги (супруга) гражданства РФ или наличия у его супруги (супруга) гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства (ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ (ред. от 01.04.2022 № 83-ФЗ) «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе МИД РФ»[14].

По времени действия ограничения разделяются на постоянные, срочные, краткосрочные, разовые. Постоянные ограничения распространяются на публичных служащих во время прохождения публичной службы, их действие никаким другим сроком не определено (судимость в прокуратуре РФ). Срочными являются ограничения, имеющие заранее установленный срок действия, по истечении которого обстоятельства перестают быть ограничениями (на гражданской и муниципальной службе – признание гражданина не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии – 10 лет со дня истечения срока, установленного для обжалования указанного заключения в призывную комиссию соответствующего субъекта РФ[15]). К краткосрочным относятся ограни-

[12] Так, гражданин, замещавший должность публичной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами РФ, в течение двух лет после увольнения с публичной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности публичного служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов.

[13] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228 ; Рос. газета. 2023. № 291.

[14] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2024).

[15] Если указанное заключение и (или) решение призывной комиссии на указанное заключение были обжалованы в суд, – 10 лет со дня вступления в законную силу решения суда, которым признано, что права гражданина при вынесении указанного заключения и (или) реше-

чения, действующие в течение непродолжительного периода времени (неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу в органы внутренних дел, подвергался в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения).

Реформирование органов публичной власти, принцип стабильности государственной службы[16] влияют и на ограничения для служащих. Согласно вступившему в силу с 1 января 2020 г. Федеральному закону от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ (ред. от 12.12.2023 № 565-ФЗ)[17] «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральной службе судебных приставов России (ФССП) предусмотрено прохождение не только гражданской службы, но и государственной службы иных видов, посредством которой реализуются полномочия, свойственные правоохранительным органам[18], что отразилось и на предельном возрасте поступления на службу в этот орган на должности сотрудников тех лиц, которые ранее проходили в ФССП гражданскую службу. Так, предельный возраст поступления на службу в органы принудительного исполнения в отношении гражданских служащих ФССП и ее территориальных органов – 60 лет; в отношении гражданских служащих, ранее проходивших службу в федеральных органах исполнительной власти на должностях, по которым предусмотрено присвоение специальных званий, – 63 года (ч. 1 ст. 92). Это ограничение носит «разовый» характер.

Ограничения по своей сути являются устойчивыми, непрерывными, так как распространяются на публичного служащего с момента назначения на должность и до момента освобождения от должности. Изменение внутри- и внешнеполитической ситуации, принятие в состав России новых субъектов РФ привели к появлению ограничений, которые будут действовать после истечения определенного периода времени. Согласно ч. 5 ст. 12.1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в период приостановления государственной службы[19] ограничения, связанные с замещением должности государственной службы, установленные федеральным законом о виде государственной службы, которая приостанавливается, не применяются. Кроме того, предусмотренные законодательством РФ ограничения, связанные с замещением должностей государственной и муниципальной службы, не действуют на территории Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей в течение переходного периода – со дня

ния призывной комиссии по жалобе гражданина на указанное заключение не были нарушены.

[16] Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2011 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки В. Ю. Боровик // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7333 ; постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта «а» части первой статьи 16[1] Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. В. Чеботарского» // Там же. 2016. № 14. Ст. 2043 ; постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2017 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 5, 10 и 15 статьи 33 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», статей 17, 19 и 20 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также подпункта «б» пункта 4 Указа Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» в связи с запросом Верховного Суда Республики Дагестан и жалобой гражданина С. Ю. Базаленко» // Там же. 2017. № 49. Ст. 7529.

[17] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 40. 5488 ; 2023. № 51. Ст. 9138.

[18] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2023 г. № 38-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 14, пункта 4 части 4 статьи 17, пункта 7 части 3 статьи 80 и статьи 92 Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Р. М. Пахомова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 29. Ст. 5499.

[19] В связи с призывом государственного служащего на военную службу по мобилизации или заключением им контракта о прохождении военной службы либо заключением им контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ или войска национальной гвардии РФ.

принятия в Российскую Федерацию и образования нового субъекта РФ и до 1 января 2026 г.[20]

Возможность правомерного отступления от ограничения позволяет выделять абсолютные ограничения, которые не могут быть преодолены ни при каких условиях; они однозначны, строго определены, постоянны, неизменны (недееспособность, наличие заболевания), и относительные, исключение из которых допустимо при наличии определенных законодательством оснований: ограничением для принятия и прохождения службы в ФСБ России является наличие зарегистрированного за пределами РФ права собственности на имущество, если это не обусловлено решением задач оперативно-служебной деятельности. Анализ служебного законодательства показывает, что большинство ограничений абсолютны, отступления от относительных ограничений вызваны в основном задачами оперативно-разыскной служебной деятельности, публичными интересами и объективной необходимостью, персонифицированы.

По такому основанию, как взаимодействие обстоятельств, выступающих ограничениями, с другими явлениями ограничения делятся на безусловные и дифференцированные. Дифференцированными ограничениями выступают обстоятельства, которые имеют силу только при наличии какого-либо условия. Так, близкое родство или свойство с другим служащим становится ограничением только при непосредственной подчиненности или подконтрольности одного из них другому. Большинство известных служебному законодательству ограничений являются безусловными (признание недееспособным вступившим в законную силу решением суда).

Учитывая установленную законодательством взаимосвязь различных видов государственной службы между собой, государственной и муниципальной службы, которая обеспечивается, в том числе посредством установления ограничений при прохождении публичной службы, а также степени общности ограничений считаем возможным классифицировать их на общие, межотраслевые и специальные. Общие ограничения известны всем видам публичной службы, например, прекращение гражданства РФ. Межотраслевые ограничения свойственны нескольким видам публичной службы, как то лишение решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока в прокуратуре РФ, таможенных органах, на контрактной военной службе. -

Специальные ограничения зависят от разных факторов, а именно: вида государственной службы (ограничением для заключения контракта о прохождении военной службы выступает состояние административной наказанности за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию); государственного органа как места прохождения службы (ограничения, установленные для принятия на государственную службу иных видов в Следственный комитет РФ, распространяются также при поступлении на гражданскую службу в СК РФ); замещаемой должности (ограничением для замещения должности председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования является близкое родство или свойство с председателем представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, главой местной администрации, руководителями судебных и правоохранительных органов, расположенных на территории соответствующего муниципального образования), служебных обязанностей (согласно ч. 2 ст. 22 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023 № 440-ФЗ «О полиции»[21]) не допускается нанесение человеку ударов специальной палкой по голове, шее и др.).

[20] Согласно ч. 1 ст. 6 ФКЗ от 4 октября 2022 г. «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» № 5-ФКЗ, «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики» № 6-ФКЗ, «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области» № 7-ФКЗ, «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области» № 8-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2024).

[21] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900 ; 2023. № 32 (ч. 1). Ст. 6172.

В зависимости от критерия предмета (цели) правового регулирования ограничения могут быть разделены на предусмотренные служебным законодательством и иными нормативными правовыми актами. В первую очередь отметим конституционные по своей природе ограничения, установленные п. «т» ст. 71 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)[22], согласно которой в ведении РФ находится установление ограничений для замещения должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Отдельную группу составляют антикоррупционные ограничения, значимость соблюдения которых подчеркивается Конституционным Судом РФ: «…соблюдение законодательства о противодействии коррупции, отражающего важнейшие задачи государства в сфере развития государственно-служебной деятельности и предназначенного для повышения качества и эффективности государственного управления, обеспечивает доверие граждан к государственным органам, включая правоохранительные. Вследствие этого надлежащее исполнение, в том числе прокурорскими работниками, обязательств в указанной сфере имеет особую значимость»[23].

В качестве примера иных ограничений можно привести ст. 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 04.08.2023 № 437-ФЗ) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[24], согласно которой право гражданина РФ на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в случаях, если он в соответствии с законодательством РФ призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу, – до окончания срока службы.

Устойчивость и преемственность исторического опыта дают основание выделять среди ограничений традиционные, давно известные служебному законодательству. Так, в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу)[25] упоминались заболевание, близкое родство или свойство; и современные, введенные после принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и специальных служебных законов в связи с определенными внешними (например, присоединение к международным многосторонним антикоррупционным договорам – утрата доверия представителя нанимателя) и внутренними (например, реализация мер по повышению престижа и привлекательности военной службы по призыву – признание не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований) обстоятельствами.

Отдельную группу составляют новейшие ограничения, обусловленные последними кардинальными изменениями государственной политики во всех сферах жизнедеятельности. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ (ред. от 24.07.2023 № 358-ФЗ) «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»[26] физическое лицо, включенное в реестр иностранных агентов, не может быть назначено на должности в органах публичной власти, в том числе замещать должности гражданской и муниципальной службы.

Федеральный закон «О системе государственной службы» в числе общих для всех видов государственной службы условий поступления, прохождения и прекращения службы называет достижение определенного возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы (ч. 1, 4 ст. 12), что подчеркивает значимость многообразных «возрастных» ограничений:

[22] URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.01.2024).

[23] По делу о проверке конституционности подпункта «в» пункта 1 статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина М. В. Бердникова : постановление Конституционного Суда РФ от 6 июня 2022 г. № 24-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 25. Ст. 4392.

[24] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029; 2023. № 32 (ч. 1). Ст. 6169.

[25] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990 ; 2004. № 31. Ст. 3215.

[26] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5222 ; 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5784.

– закреплен минимальный возраст поступления на публичную службу, в абсолютном большинстве случаев – 18 лет, с возможностью как уменьшения (моложе 18 лет для лиц, зачисляемых в образовательную организацию высшего образования для обучения по очной форме в должности курсанта, слушателя, что является поступлением на службу в органы внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, в федеральную противопожарную службу), так и увеличения (для прокуроров субъектов РФ – не моложе 30 лет). Иногда возраст в виде «цифрового значения» не указывается, но достижение 18 лет вытекает из требования о наличии высшего образования (в Следственном комитете РФ, прокуратуре РФ);

– ограничен максимальный возраст поступления на военную службу и государственную службу иных видов в органы: внутренних дел, принудительного исполнения, уголовно-исполнительной системы; в федеральную противопожарную службу (например, в органах внутренних дел – 35 лет для должностей рядового и младшего начальствующего состава). Подобных ограничений нет на гражданской службе, государственной службе иных видов в прокуратуре РФ, Следственном комитете РФ, таможенных органах. Отдельное место занимает муниципальная служба, на которой максимальный возраст поступления равен предельному возрасту замещения должности муниципальной службы – 65 лет;

– предусмотрен предельный возраст пребывания на службе, зависящий от разных обстоятельств: специального / воинского звания (на федеральной противопожарной службе для полковника внутренней службы – 55 лет); пола (для военнослужащих женского пола – 45 лет); особенностей профессиональной деятельности (в органах внутренних дел для сотрудника, имеющего ученую степень доктора наук и замещающего должность в образовательной или научной организации соответствующего органа, – 65 лет); порядка назначения на должность (для прокурорских работников, назначаемых Президентом РФ или по его представлению, – 70 лет); государственного органа (для военнослужащих Службы внешней разведки РФ, имеющих воинские звания генерала армии, адмирала флота, – 60 лет, тогда как в Минобороны РФ – 65 лет). Предельный возраст не обусловлен какими-либо факторами на гражданской и муниципальной службе.

Отметим единообразие в отношении максимального предельного возраста (65 лет) на всех видах публичной службы с возможностью его продления руководителем соответствующего органа с согласия служащего, соответствующего требованиям к состоянию здоровья.

По нашему мнению, классификация ограничений содействует выработке системного подхода к исследованию императивных начал на публичной службе. Изучение ограничений для публичных служащих в контексте их видового разнообразия позволяет определить свойства ограничений, их закономерные связи с особенностями отдельных видов публичной службы, а также показывает их важное место в структуре правового статуса публичных служащих наряду с такими основополагающими элементами его структуры, как права, обязанности, запреты, гарантии. Исследование ограничений для публичных служащих и осмысление их видового разнообразия позволяет делать вывод о преимущественно административной (публично-правовой) природе как ограничений, так и правового статуса публичных служащих в целом, о сущностном единстве этого статуса вне зависимости от видов публичной службы.

Библиографический список

Батаев С. В. Категории муниципальных должностей. Ограничения, связанные с муниципальной службой // Polish Journal of Science. 2020. № 28. С. 35–37.

Бояркин Д. В. К вопросу об отдельных коллизиях при ограничении права граждан, связанных с гражданской службой // Юридическая наука и практика : альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России. Самара, 2018. Т. 6, ч. 1. С. 51–54.

Воронцов С. А. Об эффективности антикоррупционных запретов и ограничений на государственной гражданской и военной службе // Наука и образование : хозяйство и экономика ; предпринимательство ; право и управление. 2019. № 3 (106). С. 87–92.

Григорьев И. В. Ограничения конституционных прав и свобод граждан, проходящих военную службу по контракту // Современное право. 2008. № 2. С. 25–27.

Гришковец А. А. Медицинские ограничения, связанные с государственной гражданской службой : опыт современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3.1. С. 144–157.

Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 24–36.

Каюшникова Ю. Е., Омельченко Т. А. Запреты и ограничения на государственной службе : вопросы привлечения к ответственности // Аграрное и земельное право. 2022. № 12 (216). С. 87–90.

Ковалева А. И., Михайлов О. В. Антикоррупционные требования и ограничения на муниципальной службе // Российская наука и образование сегодня : проблемы и перспективы. 2022. № 2 (44). С. 61–64.

Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих : общее и особенное // Государство и право. 2003. № 1. С. 13–24.

Колесников А. В. Непогашенная судимость как ограничение на государственную гражданскую и муниципальную службу // Вестник Сарат. гос. юрид. академии. 2022. № 5 (148). С. 142–148.

Куянова А. Р. Правовые ограничения и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел // Законодательство и практика. 2017. № 2. С. 49–52.

Медведева Д. О. Соотношение запретов и ограничений, связанных с государственной гражданской службой // NovaUm.Ru. 2020. № 28. С. 267–268.

Нагорных Р. В. Ограничения и запреты в системе государственной службы в правоохранительных органах // Вестник Том. гос. ун-та. 2019. № 447. С. 241–246.

Ольшевский А. В., Школа О. В. Законодательные ограничения для службы в органах внутренних дел РФ : виды и классификация // Вестник экономической безопасности. 2022. № 4. С. 143–152.

Онищенко О. Н. Ограничение на государственной гражданской службе РФ, связанное с судимостью // Будущее науки – 2015 : сб. науч. ст. 3-й Междунар. молодежной науч. конф. Курск, 2015. Т. 2. С. 18–21.

Охотский Е. В. Правовой статус государственного служащего РФ // Государство и право. 2003. № 9. С. 17–26.

Роганов С. А., Семенова И. В. Отдельные запреты и ограничения прав военнослужащих, проходящих военную службу по контракту // Военное право. 2021. № 2 (66). С. 187–193.

Садовский Е. А. Понятие запретов и ограничений на государственной службе // NovaUm.Ru. 2016. № 4. С. 87–89.

Сергун П. П., Бобров А. М. Оптимизация ограничений при поступлении на государственную службу иных видов как фактор противодействия коррупции // Правовая культура. 2019. № 3 (38). С. 30–37.

Спектор Е. И., Севальнев В. В., Матулис С. Н. Запреты и ограничения в праве и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 158–167.

Старилов Ю. Н. Служебное право : учебник. М. : БЕК, 1996. 698 с.

Уткина В. В., Гаспарян С. А. Ограничения при приеме на государственную гражданскую службу в РФ для молодых женщин (на основе эксперимента) // Мониторинг общественного мнения. 2019. № 6 (154). С. 259–279.

Хазов И. О., Бояркин Д. В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе // Наука молодых – будущее России : сб. науч. ст. 4-й Междунар. науч. конф. перспективных разработок молодых ученых (Курск, 10–11 декабря 2019 г.). Курск, 2019. Т. 4. С. 235–238.

References

Bataev S. V. Categories of municipal positions. Limitations related to municipal service // Polish Journal of Science. 2020. No. 28. P. 35–37.

Boyarkin D. V. On the issue of individual conflicts when restricting the rights of citizens associated with the civil service // Legal science and practice : an almanac of scientific works of the Samara Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia. 2018. Vol. 6, part 1. P. 51–54.

Grigoriev I. V. Restrictions on the constitutional rights and freedoms of citizens performing military service under a contract // Modern law. 2008. No. 2. P. 25–27.

Grishkovets A. A. Legal regulation of public service // Journal of Russian Law. 1998. No. 7. P. 24–36.

Grishkovets A. A. Medical restrictions on state civil service: experience of modern Russian // Legal policy and legal life. 2021. No. 3.1. P. 144–157.

Kayushnikova Yu. E., Omelchenko T. A. Prohibitions and restrictions in public service : issues of bringing to responsibility // Agrarian and land law. 2022. No. 12 (216). P. 87–90.

Khazov I. O., Boyarkin D. V. Duties, restrictions and prohibitions in the civil service as anti-corruption mechanisms // Science of the Young – the Future of Russia : collection. scientific Art. 4th Int. scientific conf. promising developments of young scientists. Kursk, December 10–11, 2019. Kursk, 2019. Vol. 4. P. 235–238.

Kolesnikov A. V. Outstanding conviction as a restriction on civil and municipal service // Bulletin of the Saratov State Legal Academy. 2022. No. 5 (148). P. 142–148.

Kovaleva A. I., Mikhailov O. V. Anti-corruption requirements and restrictions in the municipal service // Russian science and education today : problems and prospects. 2022. No. 2 (44). P. 61–64.

Kozbanenko V. A. Legal support for the status of state and municipal employees : general and special // State and Law. 2003. No. 1. P. 13–24.

Kuyanova A. R. Legal restrictions and prohibitions related to service in internal affairs bodies // Legislation and practice. 2017. No. 2. P. 49–52.

Medvedeva D. O. Correlation of prohibitions and restrictions associated with the state civil service // NovaUm.Ru. 2020. No. 28. P. 267–268.

Nagornykh R. V. Restrictions and limitations in the system of public service in law enforcement // Bulletin of Tomsk State University. 2019. No. 447. P. 241–246.

Okhotsky E. V. Legal status of a civil servant of the Russian Federation // State and Law. 2003. No. 9. P. 17–26.

Olshevskiy A. V., Schkola O. V. Legislative restrictions for service in the internal affairs bodies of the Russian Federation : types and classification // Bulletin of Economic Security. 2022. No. 4. P. 143–152.

Onishchenko O. N. Restrictions on the state civil service of the Russian Federation associated with a criminal record // Future of Science – 2015 : collection of scientific articles of the 3rd International Youth Scientific Conference. Kursk, 2015. Vol. 2. P. 18–21.

Roganov S. A., Semenova I. V. Individual prohibitions and restrictions on the rights of military personnel serving under a contract // Military Law. 2021. No. 2 (66). P. 187–193.

Sadovsky E. A. The concept of prohibitions and restrictions in the public service // NovaUm.Ru. 2016. No. 4. P. 87–89.

Sergun P. P., Bobrov A. M. Optimization of restrictions when entering other types of civil service as a factor in combating corruption // Legal culture. 2019. No. 3 (38). P. 30–37.

Spektor E. I., Sevalnev V. V., Matulis S. N. Prohibitions and restrictions in law and corruption // Journal of Russian Law. 2014. No. 10. P. 158–167.

Starilov Yu. N. Service law : textbook. Moscow : BEK Publ., 1996. 698 p.

Utkina V. V., Gasparyan S. A. Restrictions for young women to enter the civil service in the Russian Federation (based on an experiment) // Monitoring of public opinion. 2019. No. 6 (154). P. 259–279.

Vorontsov S. A. On the effectiveness of anti-corruption prohibitions and restrictions in state civil and military service // Science and education : economy and economics; entrepreneurship; law and management. 2019. No. 3 (106). P. 87–92.

Дальневосточный федеральный университет
Хабибулина О. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права
E-mail: khabibulina.ov@dvfu.ru

Поступила в редакцию: 28.09.2023

Для цитирования:
Хабибулина О. В. К вопросу о видах ограничений для публичных служащих в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 140–149. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/140-149.

Far Eastern Federal University
Khabibulina O. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Constitutional and Administrative Law Department
E-mail: khabibulina.ov@dvfu.ru

Received: 28.09.2023

For citation:
Khabibulina O. V. On the types of restrictions for public servants in the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 140–149. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/140-149.

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/150-162

ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Е. А. Титова

Воронежский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации

FEATURES OF THE MODERN LEGAL NATURE OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF PUBLIC SERVICE

E. A. Titova

Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Аннотация: рассматриваются конституционные принципы государственной службы, анализируются правовые позиции высших судов относительно таких законодательных установлений и их применения в регулировании государственно-служебных отношений. Сделан вывод о необходимости закрепления системы принципов российской государственной службы в посвященной данному правовому институту отдельной главе Конституции Российской Федерации.
Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, принципы, государственная служба, государственный служащий.

Abstract: constitutional principles of public service are considered, the legal positions of the highest courts regarding such legislative provisions and their application in regulating public service relations are analyzed. The conclusion was made about the need to consolidate a system of principles of the Russian public service in the separate chapter of the Constitution of the Russian Federation dedicated to this legal institution.
Key words: Constitution of the Russian Federation, principles, public service, public official.

Государственная служба как институт, созданный и функционирующий для реализации публичного интереса, интереса государства, обнаруживает свою уникальность в организационной необходимости гармоничного сочетания публично-правовых и частно-правовых начал. Правильный ответ на вопрос о соотношении государственных начал и интересов людей, осуществляющих свою профессиональную деятельность в системе государственной службы, кроется в создании баланса таких ожиданий, находящихся в правовой плоскости.

Принципы называют метатеоретическим основанием права, определяющим пути совершенствования юридических норм, выступающим в качестве руководящих идей для законодателя и правоприменителя. Они являются связующим звеном между основными закономерностями развития, функционирования общества и правовой системой. Небезосновательно замечено, что благодаря принципам данная система адаптируется к важнейшим интересам и потребностям человека и общества, становится совместимой с ними. Динамичный характер управленческой ситуации в стране и развитие парадигмы инновационного управления предопределяют необходимость глубокой концептуальной разработки содержания действующих и новых правовых принципов, качественно структурирующих государственно-служебные отношения[1]. Таким принципам отведена ключевая роль в механизме правового регулирования государственной службы. Они – одна из базовых составляющих, отправная точка по-

© Титова Е. А., 2024

[1] См.: *Шкатулла В. И., Маркин Н. С., Надвикова В. В.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» : постатейный / под ред. В. И. Шкатуллы. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 117–118, 127.

рядка организации и функционирования соответствующей системы. Ввиду публично-частной природы государственно-служебных принципов каждый из них необходимо рассматривать как многостороннюю юридическую конструкцию. В каждом следует выделить направленность действия, адресованную правовой нормой самому государству как нанимателю, его представителю в лице руководителя государственного служащего, самому служащему, а также внешним по отношению к системе государственной службы субъектам права – гражданам, юридическим и должностным лицам, взаимодействующим с данным правовым институтом.

Динамичный характер системы и структуры исполнительных органов государственной власти предопределен постоянным появлением новых целей и задач государства, успешное достижение и решение которых является многофакторным процессом, в котором можно обнаружить тесную взаимосвязь доктринальных положений и практического применения нормативных правовых установлений. Реформирование законодательного «фундамента» государственной службы должно брать свое начало с разработки и детального закрепления ее принципов на уровне Конституции РФ. Единственным государственно-служебным принципом, имеющим прямое закрепление в Основном законе, сейчас является установление, согласно которому граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе. Еще в начале 2000-х отмечалось, что одна из причин существующих сложностей во взаимодействии самого государства, государственной службы, институтов гражданского общества и отдельных граждан кроется в отсутствии действенного механизма системного использования принципов государственной службы[2].

Рассматривая особенности юридической природы общих принципов права, немецкий исследователь Ф. Регельсбергер констатировал существование таковых, выходящих за пределы официально закрепленных в законодательстве, по сути фактических принципов, естественно складывающихся в системе правового регулирования в силу своей целесообразности для регулирования определенных общественных отношений. На примере одного из принципов римского права, *ius singulare*, ученый объяснял наличие в законодательстве исключений из общих принципов права («право, противное принципу», нарушающее последовательное применение какого-либо юридического принципа и основанное не на правовой идее, а на соображениях целесообразности). Определяя их значение, Ф. Регельсбергер указывал, что, овладев принципами, догматика права с помощью логических заключений открывает новые юридические правила, достигает упрощения юридического материала и делает возможным надежное господство над ним. Вместе с тем исследователь заметил, что за принцип часто ошибочно может приниматься простое правило[3]. В этой связи целесообразно размышлять над *признаками принципов* государственной службы, иными словами над теми характерными чертами, которые позволяют отличить их от иных правовых норм. Во-первых, они представляют собой руководящие установления, идеи, на которых базируется организация и функционирование государственной службы в ее понимании как целостной системы. Во-вторых, они отражают наиболее характерные черты, особенности той категории, определяющими началами которой выступают – содержание принципов системы государственной службы всегда обнаруживало тесную корреляцию с понятием самой государственной службы, ее правовой сущностью и предназначением в различные периоды истории государства. В-третьих, нормативные государственно-служебные принципы позволяют субъектам служебного права осуществлять эффективную защиту своих прав, свобод и законных интересов как в административном, так и в судебном порядке.

Особое внимание общества к институту государственной службы обусловливает ощутимую уязвимость государственных служащих для критики их профессиональной деятельности. Общественное предубеждение, некая «пропасть» между государственной службой, которая, функционируя в публичных интересах, призвана обеспечивать интересы населения, и самим обществом, наконец, самоощущение государственных служащих, которые убеждены (в некоторых случаях обоснованно) в недостаточной ценности своего труда в глазах общества и пред-

[2] См.: *Привалова С. В.* Концепции и принципы государственной службы новой России // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право : реферативный журнал. 2000. № 1. С. 86.

[3] См.: *Регельсбергер Ф.* Общее учение о праве / пер. И. А. Базанова ; под ред. Ю. С. Гамбарова. М., 1897. С. 84, 116.

ставителя нанимателя, несоразмерности прилагаемых усилий и стремлений уровню материального обеспечения – это лишь «вершина айсберга» идейно-ценностного кризиса института государственной службы. Профессор Ю. Н. Старилов справедливо обращает внимание на существующие столетиями негативные стереотипы общественного отношения к чиновничеству и необходимость разумного ограничения его критических оценок, совершаемыми служащими и должностными лицами с нарушением законов действиями, бесполезными для практики решениями, бюрократизмом и отсутствием значимых и ожидаемых результатов управленческого труда[4]. Систему государственно-служебных принципов надлежит рассматривать в двустороннем аспекте: ее разработка должна базироваться на грамотном сочетании публичного и частного интересов. Иными словами, предлагаемые новеллы государственно-служебного законодательства должны принести осязаемую практическую пользу государству, самим государственным служащим и обществу в целом.

В юридической науке сложился неоднозначный подход к тому, что именно считать принципами права – только те положения, которые прямо закреплены в положениях законодательства и поименованы в качестве таковых, или же данное понятие существенно шире и может включать в себя доктринальные взгляды, идеи. Иными словами, этот вопрос восходит к продолжительной дискуссии о том, что является более важным – дух или буква закона, и подлежат ли его нормы расширительному толкованию. Ученые-цивилисты выражают мнения, смысл которых заключен в необходимости рассмотрения в качестве правовых принципов исключительно имеющих прямую нормативно-правовую регламентацию в тексте законодательства руководящих начал, основополагающих идей, обращенных к правоприменителю и другим лицам; а ключевой признак принципа права – это его идентификация в качестве такового самим законодателем путем отражения в Конституции РФ, законах и подзаконных актах[5].

Представляет интерес точка зрения исследователей о наличии двух разновидностей правовых принципов – непосредственно закрепленных в законодательстве и других, не имеющих объективированного выражения в его нормах, но существующих в правосознании[6]. Ученые – представители науки уголовного процесса, концептуально анализирующие такую категорию, используют мировоззренческий подход в объяснении содержания категории «принцип» применимо к уголовному судопроизводству. Ее формирование и существование связывают прежде всего с господствующим в определенный исторический период мировоззрением, государственной идеологией, на основе которых и формируются принципы, находящие свое отражение в правосознании индивида. Понятие принципа формулируется как «мировоззренческая идея наиболее высокой степени общности относительно *сущего и должного* в уголовном судопроизводстве»[7]. То есть можно говорить о *реальных* и *идеальных* принципах, которые для надлежащей эффективности их реализации необходимо приводить в наибольшее соответствие между собой. Вместе с тем необходимо помнить о том, что «все идеалы, как известно, имеют ту особенность, что они далеки от осуществления, они как маяки указывают нам надлежащую дорогу, но сами пока недосягаемы»[8]. Сложность их претворения в жизнь кроется в постоянном развитии института государственной службы, перманентной динамике его потребностей и тесно коррелирует с ответом на вопрос о том, какая государственная служба сегодня нужна государству, обществу и самим государственным служащим.

С нашей точки зрения, системе государственной службы необходимо большее единство ее принципов, так как существенная дифференциация отраслевых установлений «размывает» данную категорию, превращая правовые ориентиры профессиональной деятельности и пове-

---

[4] См.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26). С. 107.

[5] См., например: *Демичев А. А.* Позитивистская классификация принципов современного российского права // Государство и право. 2014. № 5. С. 5–13.

[6] См., например: *Коновалов А. В.* Принципы права в доктринах и законодательстве континентальной правовой семьи // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 16–18.

[7] *Поляков М. П.* Принцип как мировоззренческая идея относительно сущего и должного : новый подход к постижению концептуальной сущности понятия принципов отечественного уголовного процесса // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 496.

[8] *Новицкий И. Б.* Принцип доброй совести в проекте обязательственного права // Вестник гражданского права. 1916. № 6. С. 62.

дения служащих в не совсем понятную для них же самих громоздкую конструкцию. Достижение такого единства кроется в закреплении системы конституционных принципов государственной службы в посвященной ей отдельной главе, необходимость введения которой не вызывает сомнений ввиду чрезвычайной важности и значимости института государственной службы, приводящего в движение весь государственный механизм.

Вместе с тем действующая Конституция РФ[9] уже содержит отдельные важные государственно-служебные принципы, при внимательном ознакомлении с ее текстом и надлежащем последующем толковании «прорисовывающиеся» между строк. Современная действительность правовой природы таких принципов позволяет рассуждать еще над одной их гранью – как объективно существующих установлений, которые тесно взаимосвязаны с нормативно закрепленными идеями и могут быть сформулированы на их основе. Профессор Ю. Н. Старилов указывает, что *конституционные* принципы государственной службы обусловлены положениями Основного закона, конкретизируемыми в нормах соответствующего законодательства[10].

Значимой точкой развития ключевых представлений о российской государственной службе является указание на *законность* как сущностный принцип отраслей административного, служебного права и любой государственно-управленческой деятельности. Принципы государственной службы – политико-юридический феномен, «барометр» изменений государственного строя и политического курса, отражение важнейших характеристик ее правовой модели. Процесс их формирования органично связан со становлением идейно-политических и правовых основ российской государственности, развитием идеи надлежащего, добросовестного публичного управления. *Законность* является одним из основных принципов любой деятельности человека в правовом поле. В данной статье исследована именно та ее грань, которая относится к основополагающим принципам государственной службы. В размышлениях над многоаспектностью ее содержания важно прийти к самому обычному и одновременно простому пониманию такой категории в общеюридическом смысле, которое в научной литературе характеризуется как надлежащее соблюдение субъектами правоотношений (государственными органами, организациями, гражданами) норм действующих законов (всего законодательства). В качестве обязательных и выразительных характеристик процедуры соблюдения и исполнения законности необходимо рассматривать строгость (обязательность), неуклонность (прямоту) и точность. Данная категория определяется как юридическое состояние правоотношений, режим реализации которых соответствует сложившемуся в современном правовом государстве стандарту надлежащего исполнения и соблюдения их участниками норм права, а также целям и задачам общего, отраслевого и процессуального правового регулирования, включая в содержание такого установления принципы верности государственных служащих государству при исполнении служебных обязанностей, доверия служащим со стороны государства и граждан, соответствия применяемых в практике государственной службы средств, способов и методов задачам и целям управления[11]. Одним из важнейших аспектов реализации принципа законности в системе государственной службы выступает необходимость усиления гарантий его надлежащего воплощения, в том числе путем изменения подхода к распределению ответственности между получившим незаконное распоряжение руководителя служащим и руководителем, отдавшим такое распоряжение, с возложением бремени доказывания его законности на последнего ввиду обладания более широким объемом полномочий, включая применение дисциплинарных взысканий в отношении подчиненного ему по службе лица. Нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере государственной службы, содержат определенный алгоритм действий служащего при получении приказа руководителя, не соответствующего действующему законодательству.

[9] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. URL: pravo.gov.ru

[10] См.: *Старилов Ю. Н.* Принципы государственной службы : переход от «политизирования» к закону // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 4: Право и политика : современные проблемы соотношения и развития. Воронеж, 1996. С. 84–99.

[11] См.: *Шершеневич Г. Ф.* О чувстве законности : публичная лекция, читанная 10 марта 1897 г. / ввод. замеч. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2018. С. 5–6.

Так, Дисциплинарный устав органов внутренних дел РФ[12] закрепляет требования соответствия приказа руководителя (начальника) – его служебного требования, обращенного к подчиненным по службе сотрудникам, об обязательном выполнении определенных действий, о соблюдении правил или об установлении порядка, положения – федеральным законам и приказам вышестоящих руководителей (начальников). При получении приказа, явно противоречащего закону, сотрудник обязан руководствоваться законом. О неисполнении (невозможности исполнения ввиду противоречия нормам действующего законодательства) незаконного приказа он обязан уведомить отдавшего таковой руководителя в письменной форме.

Применимо к военной службе Верховный Суд РФ разъяснил[13], что незаконным приказом начальника следует считать в частности приказ, направленный на совершение преступления или нарушение законодательства РФ либо не имеющий отношения к исполнению служебных обязанностей при условии осознания этих обстоятельств подчиненным. Неисполнение *соответствующего* закону приказа влечет ответственность военнослужащего вплоть до уголовной – ст. 332 Уголовного кодекса РФ[14] (материальный состав) предусматривает наказания за такие действия (бездействие), причинившие существенный вред интересам службы (который может выражаться, например, в подрыве авторитета командира (начальника) в глазах вверенного ему коллектива, срыве выполнения учебно-боевых задач, *нарушении конституционных прав и свобод личности*), повлекшие тяжкие последствия (снижение боевой готовности воинской части, невыполнение боевой задачи (дезорганизация вверенных командиру (начальнику) сил), вывод из строя критически важных объектов инфраструктуры). Кроме того, неисполнение приказа вследствие *небрежного либо недобросовестного отношения к службе*, повлекшее указанные выше последствия, также влечет уголовную ответственность военнослужащего. В соответствии с официальным разъяснением Пленума Верховного Суда РФ в качестве небрежного или недобросовестного отношения к службе при квалификации состава преступления, предусмотренного ст. 332 УК РФ, судам необходимо рассматривать такое поведение лица, при котором оно не выполняет приказ вследствие забывчивости, недостаточного или неточного уяснения содержания приказа, проявленной невнимательности в отношении времени, места и способа исполнения приказа, в результате чего приказ оказывается либо невыполненным, либо выполненным ненадлежащим образом.

Закрепленный в ст. 2 Конституции РФ и конкретизируемый в нормах законодательства о государственной службе принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина – еще одно основополагающее установление государственной службы, содержащее гарантии реализации ключевых прав граждан, поступающих на государственную службу, и государственных служащих. Если в ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[15] (далее – Закон о государственной гражданской службе) его формулировка остается неизменной, то, например, ст. 4 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[16] закрепляет более распространенное положение: «приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты». С хронологической точки зрения данный принцип охватывает время поступления гражданина на государственную службу, ее прохождения и период после увольнения с нее. То есть в соприкосновении в любом из правовых статусов (как гражданин либо как государственный служащий) с институтом государственной службы проводится в жизнь такая гарантия, закрепленная на уровне Основного закона. Принцип приоритета прав и свобод чело-

[12] О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 14 октября 2023 г. № 1377 (в ред. от 22.12.2021 № 721) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43. Ст. 5808 ; 2021. № 52 (ч. I). Ст. 9121.

[13] О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях против военной службы : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 мая 2023 г. № 11 // Рос. газета. 2023. № 120.

[14] Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 04.08.2023 № 413-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954 ; 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6145.

[15] Рос. газета. 2004. № 162 ; 2023. № 168.

[16] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22. Ст. 3089 ; 2023. № 29. Ст. 5304.

века и гражданина должен неукоснительно соблюдаться и во взаимодействии государственных служащих с гражданами, их объединениями и организациями – со всеми субъектами права, образующими «внешний круг» реализации государственно-служебных правоотношений, направленных на внешнеорганизационную по отношению к институту государственной службы профессиональную деятельность, прежде всего на предоставление государственных услуг, порядок которого сегодня регулируется многочисленными регламентами вопреки надлежаще обоснованной точке зрения о целесообразности принятия закона об административных актах и административных процедурах[17].

При поступлении на государственную службу и ее прохождении получает свою реализацию конституционный принцип государственной службы, закрепленный в главе 2 в числе основных прав и свобод человека и гражданина, – равный доступ к государственной службе. Всеобщая декларация прав человека[18] и Международный пакт о гражданских и политических правах также содержат положение, согласно которому каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране. Данное установление законодатель конкретизирует в отраслевом законодательстве, правильному его пониманию правоприменителем также способствуют действующие и формируемые позиции высших судов РФ в ходе осуществления правосудия по делам, отнесенных законодателем к их компетенции, а также межгосударственных органов при рассмотрении и разрешении дел, связанных с защитой прав человека и его основных свобод.

Так, в Законе о государственной гражданской службе *равный доступ* к ней законодатель связывает с требованием владения соискателем соответствующей должности государственным языком Российской Федерации. Как самостоятельная правовая конструкция обозначены *равные условия ее прохождения* вне зависимости от гендерной, расовой, национальной, религиозной принадлежности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств, *не связанных с профессиональными качествами гражданского служащего*. Следовательно, формула данного принципа в приведенном законе содержит указание на необходимое базовое условие поступления на гражданскую службу – владение русским языком и факторы, не имеющие юридического значения при отборе кандидатов. Примечательно, что их перечень остается открытым – не подлежат учету *любые* обстоятельства, не связанные с профессиональными качествами претендента на должность.

Комитет ООН по правам человека обратил внимание на то, что право допуска к государственной службе на общих условиях равенства включает в себя право на защиту от произвольного увольнения с государственной службы[19]. В этой связи уместно рассмотреть правовую позицию Конституционного Суда РФ, выраженную им в постановлении от 8 ноября 2023 г. № 51-П[20]. В отношении гражданки Б., являвшейся сотрудником полиции, было возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного п. «а» ч. 5 ст. 290 Уголовного кодекса РФ (получение взятки). В результате проведения служебной проверки было установлено, что Б. по предварительному сговору с одним из коллег К. вступила во внеслужебные отношения с гражданином Ч. с целью оказания последнему общего покровительства в преступной деятельности путем отмены проведения в его отношении оперативно-розыскных мероприятий и бездействия в форме отсутствия процессуальных действий по привлечению Ч. к уголов-

[17] См.: *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. С. 8–27 ; *Его же.* Консерватизм правовой политики как гарантия прогресса в сфере административных и иных публичных правоотношений // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2023. № 1. С. 7–32.

[18] Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. № 67.

[19] См.: Обзор практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека № 5 (2020 г.) : подг. Верховным Судом РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

[20] По делу о проверке конституционности пункта 9 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Я. Ю. Бычковой : постановление Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2023 г. № 51-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 47. Ст. 8494.

ной ответственности. Совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, выразилось в получении Б. и К. от Ч. денежных средств по мотиву личной заинтересованности в определенном результате рассмотрения его дела. В заключении по результатам проведения служебной проверки было указано, что такие действия сотрудника полиции вызывают сомнения в его справедливости, объективности и беспристрастности, наносят ущерб авторитету органа государственной власти, нарушают нормы законодательства о недопустимости злоупотребления государственным служащим своими полномочиями, о необходимости соблюдения ограничений и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению. Отмечено, что как при осуществлении служебной деятельности, так и во внеслужебное время сотрудник органов внутренних дел должен заботиться о сохранении профессиональных чести и достоинства, не допускать принятия решений по мотивам личной заинтересованности, не совершать при исполнении служебных обязанностей поступки, вызывающие сомнения в его объективности, справедливости и беспристрастности, наносящие ущерб его репутации, авторитету МВД России, а также государственной власти в целом. Б. была уволена из органов внутренних дел в соответствии с п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[21] (далее – Федеральный закон № 342-ФЗ) (в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел) сразу же после вынесения уполномоченным должностным лицом постановления о возбуждении уголовного дела.

Чрезвычайно важную роль в таком аспекте играет разграничение признаков состава преступления и порочащего поступка, являющегося безусловным основанием увольнения со службы в органах внутренних дел, которые могут в сущности совпадать. Рассмотрев уголовное дело, суд первой инстанции вынес обвинительный приговор, который впоследствии был отменен вышестоящим судом в результате апелляционного обжалования в связи с отсутствием в действиях Б. состава преступления, т. е. по реабилитирующим основаниям. После этого она обратилась в суд с исковым заявлением, содержащим требование о восстановлении на службе, которое было удовлетворено. Однако определением суда апелляционной инстанции данное решение было отменено с указанием на то обстоятельство, что истица была уволена не в связи с совершением преступления, а по причине совершения проступка, умаляющего авторитет сотрудника органов внутренних дел и несовместимого с требованиями, предъявляемыми законодательством к таким сотрудникам. Более того, судом апелляционной инстанции было отмечено, что факт непривлечения сотрудника полиции к уголовной ответственности и прекращения в отношении него уголовного преследования не является безусловным основанием для его восстановления на службе в органах внутренних дел. Конституционный суд РФ, рассматривая жалобу Б. на предмет конституционности положений п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона № 342-ФЗ, отметил, что прекращение служебных отношений по данному основанию обусловлено повышенными репутационными требованиями к сотрудникам органов внутренних дел как носителям публичной власти, возложенной на них обязанностью по применению в необходимых случаях мер государственного принуждения и ответственностью, с которой связано осуществление ими своих полномочий. Обязательность увольнения со службы в органах внутренних дел сотрудника, по своим профессиональным качествам не отвечающего таким требованиям, предопределяется необходимостью комплектования кадрового состава правоохранительных органов лицами, обладающими высокими морально-нравственными качествами и способными надлежащим образом выполнять принятые на себя профессиональные обязательства. Вступление в силу обвинительного приговора суда в отношении сотрудника является самостоятельным безусловным основанием увольнения со службы в органах внутренних дел, что исключает его увольнение в связи с совершением порочащего поступка. Если заключение по результатам служебной проверки базируется на данных, идентичных использовавшимся для установления наличия в действиях лица состава преступления при возбуждении против него уголовного дела, впоследствии прекращенного по реабилитирующим основаниям, – соб-

[21] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. I). Ст. 7020 ; 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6168.

ственно факт принятия такого процессуального решения не является безусловным основанием для восстановления сотрудника на службе в органах внутренних дел. Отсутствие в его деянии признаков состава преступления не свидетельствует о том, что сотрудник не совершал деяния, содержащего признаки порочащего поступка. Таким образом, в целях соблюдения конституционного принципа равного доступа граждан к государственной службе при вынесении оправдательного приговора, не затрагивающего вопрос правомерности увольнения лица с государственной службы, суд обязан обоснованно указать, какие именно действия образуют состав порочащего поступка, выступающего основанием такого увольнения.

Период после завершения гражданином прохождения государственной службы не менее важен в аспекте реализации рассматриваемого конституционного принципа государственной службы. Так, Фрунзенским районным судом г. Иваново были рассмотрены исковые требования о признании приказа незаконным, взыскании денежной суммы и компенсации морального вреда, заявленные гражданским служащим М. к Управлению Федеральной службы судебных приставов по Ивановской области[22]. Приказ о выплате единовременного денежного поощрения, изданный в ту же дату, что и приказ об увольнении истца с государственной гражданской службы, с которым он не был ознакомлен, истец посчитал не соответствующим действующему законодательству. Согласно одному из пунктов данного приказа, представителем нанимателя было принято решение не производить государственным гражданским служащим Управления, подлежащим увольнению, выплату единовременного поощрения в связи с тем, что его целевым назначением является стимулирование профессиональной деятельности, направленное на *дальнейшее* повышение эффективности выполнения функций, возложенных на Федеральную службу судебных приставов Российской Федерации. Суд в удовлетворении исковых требований отказал, указав, что порядок выплаты единовременного поощрения (премии) определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения гражданским служащим должностного регламента. Таким образом, невыплата премии лицам, подлежащим увольнению, при условии принятых компетентным должностным лицом соответствующих решений не может рассматриваться как нарушение прав государственного гражданского служащего на получение денежного содержания. Вместе с тем денежная премия, являясь единовременной выплатой, не должна утрачивать свою поощрительную и стимулирующую функцию при определении представителем нанимателя порядка ее выплаты и не должна превращаться в автоматически начисляемую часть денежного содержания. Именно поэтому, с точки зрения суда, условием ее выплаты и явилось решение работодателя поощрить лиц, которые *продолжают* состоять на государственной службе.

Неотъемлемым элементом принципа единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами является принцип единства правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов РФ. Определяя компетенцию государства и его субъектов с учетом отнесения правового регулирования и организации федеральной государственной гражданской службы к предмету ведения Российской Федерацией, правового регулирования гражданской службы субъекта РФ – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а ее организации – к предмету ведения субъектов РФ, федеральный законодатель обязан исключить возможность несоразмерного ограничения прав субъектов РФ в таких вопросах. В этой связи при разграничении компетенции государства и субъектов РФ в сфере регулирования государственной гражданской службы законодательные решения должны отвечать требованиям формальной определенности, точности и ясности юридических норм, не допускающих неоднозначности их толкования и произвольного характера применения. Конституционным Судом РФ ярко проиллюстрирована взаимосвязь принципов государственной службы в следующей правовой позиции: положение ч. 2 ст. 10 Закона о государственной гражданской службе, касающееся порядка формирования реестра соответствующих должностей, представляет собой выражение принципа единства правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской

[22] Решение Фрунзенского районного суда г. Иваново от 26 января 2016 г. по делу № 2-168/2016. URL: https://sudact.ru/regular/doc/BJoUAv8VQw14/

службы Российской Федерации и ее субъектов, являясь обязательным элементом закрепленных в Основном законе принципов единства системы государственной власти и единства системы исполнительной власти, направлено на их реализацию, обеспечение удобства граждан при их обращении в органы государственной власти за защитой своих прав, свобод и законных интересов, а также *создание условий для равного их доступа к государственной гражданской службе*[23].

Правовое значение и юридическое содержание принципа внепартийности государственной службы, отделения религиозных объединений от государства базируется на конституционных принципах идеологического и политического многообразия, равенства общественных объединений перед законом, светского характера государства, запрета на установление какой-либо религии в качестве государственной или обязательной, равенства религиозных объединений перед законом, закрепленных в ст. 13 и 14 Основного закона. Ключевая идея – в необходимости разграничения политической, духовной и общественной составляющей жизни страны и осуществления государственно-властных полномочий. Аппарат органов государственной власти должен оставаться вне политики и религии, деятельности общественных объединений по причине нормативной правовой обязанности государственных служащих принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, который с большой вероятностью мог бы возникать при отсутствии рассматриваемого принципа в силу влияния на их убеждения приверженности к определенным политическим, религиозным, общественным идеям.

Конкретизацию положений этого принципа содержит ст. 10 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»[24], нормы которой включают в себя двусторонний запрет на вмешательство в их деятельность, с одной стороны, органов государственной власти, органов публичной власти федеральных территорий[25], их должностных лиц, с другой – политических партий в деятельность друг друга. Вопросы, затрагивающие интересы политических партий, решаются указанными органами, органами местного самоуправления с их участием или по согласованию с ними. Прямое указание на внепартийность как принцип профессиональной деятельности государственных служащих содержат и подзаконные акты, например, распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 20 февраля 1997 г. № 57рп-СФ[26]. Еще один важный аспект содержания данного установления заключается в запрете на использование лицами, замещающими государственные должности, государственными служащими своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, в которой они состоят, а равно любой иной политической партии.

Нарушение такого запрета является основанием для привлечения лица к административной ответственности в соответствии со ст. 5.45 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)[27] (использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума). Закрытый, а следовательно не подлежащий расширительному толкованию перечень действий, образующих состав данного административного правонарушения, содержат несколько законодательных актов[28]. В частности к таким правонаруше-

[23] По делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края : постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2012 г. № 26-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 48. Ст. 6744.

[24] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950 ; 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5786.

[25] О федеральной территории Сириус : федер. закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 31.07.2023 № 397-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8583 ; 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6129.

[26] Об утверждении Положения об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 20 февраля 1997 г. № 57рп-СФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

[27] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 19.10.2023 № 505-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1 ; 2023. № 43. Ст. 7604.

[28] См., например: Об основных гарантиях прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 14.11.2023 № 531-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253 ; 2023. № 47. Ст. 8308 ; О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер.

ниям относятся привлечение лиц, находящихся в подчинении или иной служебной зависимости, государственных служащих к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, их списков и (или) их избранию, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на его вопрос; сбор подписей избирателей, участников референдума, ведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума государственными служащими в ходе служебных командировок, оплачиваемых за счет средств федерального бюджета либо бюджета субъекта РФ. Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 27 июня 2023 г. № 24[29] разъясняет, что использование преимуществ своего должностного или служебного положения находящимся на государственной службе кандидатом может выражаться в назначении лиц, осуществляющих профессиональную служебную деятельность в коллективе, руководителем которого он является, в качестве своих представителей для осуществления в служебное время деятельности, способствующей его выдвижению.

Еще один значимый вопрос, на который обращено внимание, – неблагоприятные последствия для правонарушителя за рамками административной ответственности, а именно: отказ в регистрации кандидата либо ее отмена, исключение лица из заверенного списка кандидатов. Основанием их применения может служить только неоднократное (не менее двух раз) совершение указанных в законодательстве действий, которые можно квалифицировать в качестве использования преимуществ должностного или служебного положения. Центральная избирательная комиссия предоставила дополнительное разъяснение[30], касающееся квалификации состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.45 КоАП РФ, указав на факультативный признак его объективной стороны – специальную цель его совершения, состоящую в выдвижении и (или) избрании кандидата, списка кандидатов, выдвижении и поддержке инициативы проведения референдума, получении того или иного ответа на вопрос референдума. Право возбуждения дела об административном правонарушении по ст. 5.45 КоАП РФ принадлежит исключительно прокурору.

В соответствии с Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»[31] государственно-служебный принцип отделения религиозных объединений от государства конкретизируется положениями ст. 4 данного нормативного правового акта, содержащими запрет возложения государством на религиозные объединения обязанности выполнения функций органов государственной власти, иных государственных органов и учреждений; запрет вмешательства государства в деятельность таких объединений кроме случаев ее противоречия законодательству РФ. Деятельность органов государственной власти и их должностных лиц не сопровождается публичными религиозными обрядами и церемониями. Религиозные объединения не выполняют функции органов государственной власти, других государственных органов и учреждений; не участвуют в выборах, в деятельности политических партий, движений, не оказывают им материальную и иную помощь. Вместе с тем такие установления *не влекут ограничение прав участников таких объединений,* которые могут участвовать наравне с другими гражданами в управлении делами государства, выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, деятельности политических партий, движений и других общественных объединений.

Государственный служащий не может быть связан решениями политической партии либо религиозного объединения при исполнении своих служебных обязанностей. Должностным лицам органов государственной власти, других государственных органов, лицам, состоящим на воен-

---

закон от 12 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 29.05.2023 № 184-ФЗ) // Рос. газета. 2014. № 45 ; 2023. № 120 ; Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 04.08.2023 № 485-ФЗ) // Рос. газета. 2021. № 294 ; 2023. № 177.

[29] О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2023 г. № 24 // Рос. газета. 2023. № 149.

[30] О Рекомендациях по некоторым вопросам применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях избирательными комиссиями : протокол заседания Центральной избирательной комиссии от 27 сентября 2006 г. № 187-4-4 (выписка). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

[31] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465 ; 2023. № 45. Ст. 7997.

ной службе, запрещается использовать свое служебное положение в целях формирования того или иного отношения к определенной религии. Вместе с тем такой запрет, как и принцип внепартийности в целом, не влечет за собой для государственных служащих ввиду их профессионального статуса ограничения на членство в политических партиях, религиозных и общественных объединениях. Они вправе принимать участие в их деятельности в личном качестве без использования своего должностного и (или) служебного положения. В соответствии с принципом равного доступа к государственной службе сбор и внесение в личные дела и реестры государственных служащих сведений об их политической и религиозной принадлежности не допускается.

Принцип единства системы публичной власти, закрепленный в Конституции РФ сравнительно недавно (с принятием масштабных изменений в 2020 г.), с нашей точки зрения, также должен рассматриваться в качестве принципа службы, не только государственной, но и муниципальной. Существующий принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы тесно коррелирует с ним и во многом уточняет данное установление. Гарантией его реализации выступает норма, закрепленная в ст. 5 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»[32]. В ней законодатель конкретизирует эту взаимосвязь путем закрепления единства основных квалификационных требований для замещения должностей, ограничений и обязательств при прохождении службы; унификации требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному образованию служащих; взаимного учета стажа государственной гражданской и муниципальной службы; равных условий оплаты труда и социальных гарантий для гражданских и муниципальных служащих. В постановлении Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2020 г. № 8-П[33] относительно применения такого принципа выделены на следующие обстоятельства. Единство публичной природы государственной и муниципальной службы предполагает их взаимосвязь, которая, учитывая объективную схожесть условий и порядка прохождения данных видов публичной службы, обеспечивается в том числе посредством единства ограничений и обязательств, налагаемых на государственных гражданских и муниципальных служащих. Таким образом, данное единство является одним из принципов построения институтов государственной гражданской и муниципальной службы, выступающего основой для синхронизации правового регулирования отношений, связанных с определением правового положения лиц, проходящих службу соответствующего вида. Вместе с тем в соответствии с положениями гл. 8 Конституции РФ государство, признавая и гарантируя местное самоуправление, предоставляет ему самостоятельность в решении вопросов местного значения. В этой связи муниципальную службу надлежит рассматривать как особый, самостоятельный вид публичной службы. Высший орган конституционного контроля указал, что взаимосвязь институтов государственной гражданской и муниципальной службы, их единая публичная природа не исключают дифференциации юридического регулирования вопросов их прохождения и статуса служащего, элементами которого в числе прочих являются определенные ограничения и обязанности.

Концепция единой системы публичной власти, нашедшая свое отражение в Конституции РФ, базируется на идее *функционального* единства и организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с решением вопросов местного значения, в интересах населения муниципальных образований. Вместе с тем такое взаимодействие не означает включение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти и не лишает их конституционно установленной самостоятельности. Конституционный Суд РФ особо подчеркнул производность категории «единая система публичной власти» от основополагающих понятий «государство» и «государственность», сущность которых заключается в объединении многонационального российского народа. «Общая суверенная власть данного политического союза, – указывает высший ор-

[32] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152 ; 2023. № 29. Ст. 5304.

[33] По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н. Г. Малышевой : постановление Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2020 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 8. Ст. 1118.

ган конституционного контроля, – распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства… что является конституционно-правовым нонсенсом»[34].

Качественное совершенствование принципиальной основы государственной службы должно стать одним из ключевых векторов улучшения ее правовой модели. Модернизацию системы принципов государственной службы необходимо осуществлять на основе баланса конституционно защищаемых ценностей, укрепления суверенитета и основ российской государственности. Такие принципы необходимо закрепить в отдельной главе Конституции РФ, которая должна быть посвящена государственной службе. Регулирование ее принципов на высшем уровне российского законодательства позволит произвести модернизацию самой нормативной правовой «материи» государственной службы, деятельно улучшить характеристики ее юридической модели, укрепить взаимодействие государства, государственных служащих и граждан в важном деле защиты их прав, свобод и законных интересов, а также прав, свобод и законных интересов самих служащих, повысив престиж государственной службы как перспективной траектории профессионального пути в глазах нового поколения.

Библиографический список

Демичев А. А. Позитивистская классификация принципов современного российского права // Государство и право. 2014. № 5. С. 5–13.

Коновалов А. В. Принципы права в доктринах и законодательстве континентальной правовой семьи // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 14–24.

Новицкий И. Б. Принцип доброй совести в проекте обязательственного права // Вестник гражданского права. 1916. № 6. С. 56–90.

Привалова С. В. Концепции и принципы государственной службы новой России // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право : реферативный журнал. 2000. № 1. С. 80–91.

Поляков М. П. Принцип как мировоззренческая идея относительно сущего и должного : новый подход к постижению концептуальной сущности понятия принципов отечественного уголовного процесса // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 493–496.

Регельсбергер Ф. Общее учение о праве / пер. И. А. Базанова ; под ред. Ю. С. Гамбарова. М. : Типография товарищества И. Д. Сытина, 1897. 296 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. С. 8–27.

Старилов Ю. Н. Консерватизм правовой политики как гарантия прогресса в сфере административных и иных публичных правоотношений // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2023. № 1. С. 7–32.

Старилов Ю. Н. Принципы государственной службы : переход от «политизирования» к закону // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 4: Право и политика : современные проблемы соотношения и развития. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. С. 78–113.

Старилов Ю. Н. Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26). С. 99–116.

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

Шкатулла В. И., Маркин Н. С., Надвикова В. В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» : постатейный / под ред. В. И. Шкатуллы. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2023. 792 с.

References

Demichev A. A. Positivist classification of the principles of modern Russian law // State and Law. 2014. No. 5. P. 5–13.

[34] О соответствии положениям глав 1, 2 и 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 : заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

Konovalov A. V. Principles of law in the doctrines and legislation of the continental legal family // Journal of Russian Law. 2018. No. 8. P. 14–24.

Novitskii I. B. The principle of good conscience in the draft law of obligations // Bulletin of Civil Law. 1916. No. 6. P. 56–90.

Privalova S. V. Concepts and principles of public service in the new Russia // Social and Human Sciences. Domestic and Foreign Literature. Series 4: State and Law : abstract journal. 2000. No. 1. P. 80–91.

Polyakov M. P. The principle as a worldview idea regarding what is and what should be : a new approach to understanding the conceptual essence of the concept of principles of domestic criminal procedure // Legal Technology. 2020. No. 14. P. 493–496.

Regel'sberger F. General doctrine of law / translat. by I. A. Bazanov; (ed.) Yu. S. Gambarov. Moscow : Printing House of the Partnership I. D. Sytin, 1897. 296 p.

Starilov Yu. N. Administrative procedures are the integral part of the legislation on state and municipal government : problems of theory, practice and law-making // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2019. No. 4. P. 8–27.

Starilov Yu. N. Conservatism of legal policy as the guarantee of progress in the field of administrative and other public legal relations // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. No. 1. P. 7–32.

Starilov Yu. N. Principles of public service : the transition from «politicization» to law // Legal Science and Reform of Legal Education : collection of scientific works. Vol. 4: Law and politics : modern problems of correlation and development. Voronezh : Voronezh University Publishing House, 1996. P. 78–113.

Starilov Yu. N. Russian public service law : already the reality or still a scientific hypothesis // Legal Science and Reform of Legal Education : collection of scientific works. 2013. No. 3 (26). P. 99–116.

Shershenevich G. F. On the sense of legality : public lecture, given on March 10, 1897 / introductory remarcs by Yu. N. Starilov. Voronezh : Publishing House of Voronezh State University, 2018. 36 p.

Shkatulla V. I., Markin N. S., Nadvikova V. V. Commentary on the Federal Law of July 27, 2004 № 79-FZ «About the State Civil Service of the Russian Federation» : article-by-article ; V. I. Shkatulla (ed.). 5th ed., revised and supplemented. Moscow : Justitsinform. 2023. 792 p.

Воронежский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации

Титова Е. А., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного права

E-mail: titova_ea@rambler.ru

Поступила в редакцию: 07.12.2023

Для цитирования:

Титова Е. А. Особенности современной правовой природы конституционных принципов государственной службы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 150–162. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/150-162.

Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Titova E. A., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of Administrative Law Department

E-mail: titova_ea@rambler.ru

Received: 07.12.2023

For citation:

Titova E. A. Features of the modern legal nature of the constitutional principles of public service // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 150–162. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/150-162.

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/163-167

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ПОДГОТОВКИ ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ КАНДИДАТА НАУК БЕЗ ОСВОЕНИЯ ПРОГРАММЫ ПОДГОТОВКИ НАУЧНЫХ И НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ В АСПИРАНТУРЕ

Е. В. Китрова

Саратовская государственная юридическая академия

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR PREPARING A DISSERTATION FOR THE SCIENTIFIC DEGREE OF CANDIDATE OF SCIENCES WITHOUT STUDYING THE PROGRAM FOR TRAINING SCIENTIFIC AND SCIENTIFIC-PEDAGOGICAL PERSONNEL IN GRADUATE SCHOOL

E. V. Kitrova

Saratov State Academy of Law

Аннотация: статья посвящена анализу правового регулирования подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре.
Ключевые слова: соискатель, прикрепление для подготовки диссертации, кандидатский экзамен, научный руководитель.

Abstract: the article is devoted to the analysis of the legal regulation of preparing a dissertation for the academic degree of Candidate of Sciences without mastering the program for training scientific and scientific-pedagogical personnel in graduate school.
Key words: applicant, attachment for the preparation of a dissertation, candidate exam, supervisor.

Принятие в 2012 г. Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»[1] повлекло за собой кардинальную реформу не только в сфере образования, но и в системе подготовки научных и научно-педагогических кадров. Современная геополитическая обстановка, внешние и внутренние угрозы национальным интересам России полностью определили целесообразность ее отказа от участия в «Болонской системе». Неоспоримым является тот факт, что необходимо сформировать перспективные подходы к административно-правовой системе подготовки научно-педагогических кадров, используя соответствующие правовые средства, чтобы создать новую модель, которая сочетает в себе лучшие аспекты советского и российского опыта.

Исторически сложилось, что кандидатскую диссертацию можно подготовить, как в аспирантуре, так и вне ее.

Действующие ранее Федеральный закон от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и Положение о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского образования утвержденное приказом Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 27 марта 1998 г. № 814 наряду с аспирантурой устанавливали такую форму работы над кандидатской диссертацией, как соискательство. На законодательном уровне четко был определен статус, и

[1] Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

© Китрова Е. В., 2024

соискатель определялся как «…лицо, имеющее высшее профессиональное образование, прикрепленное к организации или учреждению, которые имеют аспирантуру и (или) докторантуру, и подготавливающее диссертацию на соискание ученой степени кандидата наук без обучения в аспирантуре…»[2]. Также единым для всех организаций был порядок назначения научных руководителей и утверждения тем диссертационных исследований для соискателей. Всё это не допускало субъективного подхода, разнообразных трактовок и разночтений.

На современном этапе в системе подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров соискательство как форма подготовки диссертации отсутствует. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней»[3] (далее по тексту – Положение «О порядке присуждения ученых степеней») понятие «соискатель» применимо лишь к соискателям ученой степени кандидата или доктора наук и данный статус приобретается непосредственно в процессе принятия диссертационным советом диссертации к защите.

Порядок и срок прикрепления для подготовки диссертации без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров устанавливаются приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 13 октября 2021 г. № 942 «О Порядке и сроке прикрепления к образовательным организациям высшего образования, образовательным организациям дополнительного профессионального образования и научным организациям для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» (далее – Положение о порядке прикрепления, Положение)[4], по сути это единственный нормативный правовой акт, посредством которого осуществляется государственное регулирование подготовки кандидатской диссертации вне аспирантуры.

Положение о порядке прикрепления определяет непосредственно процедуру прикрепления и требования к организации, имеющей на это право. В Положении детально прописано, как формируется комиссия по рассмотрению вопросов прикрепления, какие документы предоставляет прикрепляющееся лицо, что обязательно указывает в заявлении, в какие сроки комиссия сообщает о своем решении, заключается договор и издается распорядительный акт организации о прикреплении для подготовки диссертации. Вместе с тем не отражено, какой статус, права и гарантии прикрепляющееся лицо приобретает после приказа о зачислении. Так, А. Ю. Соколов полагает, что нормативное регулирование статуса лиц, прикрепленных для подготовки кандидатских диссертаций без освоения программ аспирантуры, не способствует раскрытию потенциала данного института. Смещение в сторону подзаконного регулирования, его формальный характер, охватывающий лишь внешние организационные вопросы, не обеспечивают достижения целей института соискательства[5].

Анализ сайтов различных образовательных и научных организаций показал, что нет единого обозначения лица, работающего над кандидатской диссертацией без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров. Можно встретить такие формулировки, как «прикрепленное лицо», «лицо, прикрепленное», «прикрепленец», «диссертант» и нормативно закрепленный в ранее действующих нормативных правовых актах «соискатель». Именно поэтому необходимо проработать вопрос об определении единого для всех организаций статуса лица, прикрепленного для подготовки диссертации вне аспирантуры. Так, предлагается дополнить действующее Положение о порядке

[2] О высшем и послевузовском профессиональном образовании : федер. закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35. Ст. 4135.

[3] О порядке присуждения ученых степеней : постановление Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (вместе с «Положением о присуждении ученых степеней») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5074.

[4] О Порядке и сроке прикрепления к образовательным организациям высшего образования, образовательным организациям дополнительного профессионального образования и научным организациям для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) : приказ Минобрнауки России от 13 октября 2021 г. № 942. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 16.11.2021).

[5] См.: *Соколов А. Ю.* О совершенствовании правового регулирования прикрепления для подготовки диссертации кандидата наук вне аспирантуры // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 36.

прикрепления и, например, ввести термин «диссертационный исследователь». Полагается, что это определение непосредственно подходит для лиц, занимающихся научными исследованиями, направленными на подготовку диссертации, и определяет статус после прохождения процедуры прикрепления.

В соответствии с Положением «О порядке присуждения ученых степеней» на официальном сайте организации, на базе которой создан диссертационный совет, при объявлении о защите размещается также отзыв научного руководителя. Это прямо указывает на то, что научный руководитель является одним из основных участников процесса защиты диссертации и его наличие обязательно. Как отмечают А. С. Белкин и Е. В. Ткаченко, «научный руководитель – в определенной мере феномен, который до настоящего времени не имеет адекватного толкования ни в официальных документах ВАК, ни в сборниках методических материалов. Лишь изредка мелькают упоминания о научном руководителе преимущественно в воспоминаниях благодарных учеников или в официальных отчетах, в документах диссертационных советов»[6].

Научный руководитель необходим не только для согласования и утверждения темы диссертационного исследования, составления индивидуального плана научной работы, но и является ключевой фигурой в жизни аспиранта и любого иного лица, подготавливающего диссертационное исследование. Именно научный руководитель осуществляет научное наставничество и поддержку на всех этапах подготовки научно-исследовательской работы. Предполагается, что научный руководитель должен обладать глубокими знаниями в соответствующей области науки, а также иметь опыт работы в качестве научного руководителя.

Научный руководитель аспиранта должен: иметь ученую степень доктора наук или, в отдельных случаях, по решению организации, ученую степень кандидата наук, или ученую степень, полученную в иностранном государстве, признаваемую в Российской Федерации; осуществлять научную (научно-исследовательскую) деятельность (участвовать в осуществлении такой деятельности) по соответствующему направлению исследований в рамках научной специальности за последние три года; иметь публикации по результатам осуществления указанной научной (научно-исследовательской) деятельности в рецензируемых отечественных и (или) зарубежных научных журналах и изданиях; осуществлять апробацию результатов указанной научной (научно-исследовательской) деятельности, в том числе участвовать с докладами по тематике научной (научно-исследовательской) деятельности на российских и (или) международных конференциях.

Порядок привлечения лиц, имеющих ученую степень кандидата наук, к научному руководству аспирантами, а также требования к их публикациям утверждаются локальным нормативным актом организации[7].

В свою очередь, Положение о порядке прикрепления не устанавливает процедуру назначения научных руководителей и требований к ним, для лиц, осуществляющих подготовку кандидатской диссертации без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров. Складывается впечатление, что назначение научного руководителя не носит обязательного и необходимого характера, что в корне не верно. В этой связи представляется необходимым дополнить существующее Положение разделом, содержащим порядок назначения научного руководителя, требования, выдвигаемые к научному руководителю, по аналогии с тем, как назначается научный руководитель аспирантам в соответствии с Положением о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре).

Постановлением Правительства РФ «О порядке присуждения ученых степеней» закреплено, что ученая степень кандидата наук присуждается диссертационным советом по результатам публичной защиты диссертации соискателем ученой степени, успешно сдавшим кандидатские экзамены при освоении программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) или без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре).

Перечень и процедура сдачи кандидатских экзаменов лицами, не проходящими об-

[6] *Белкин А. С., Ткаченко Е. В.* Диссертационный совет по педагогике : научное руководство // Образование и наука. Известия УрО РАО. 2004. № 4 (28). С. 124.

[7] Об утверждении Положения о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) : постановление Правительства РФ от 30 ноября 2021 г. № 2122 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 49 (ч. II). Ст. 8308.

учение в аспирантуре, установлены приказом Минобрнауки России «Об утверждении Порядка прикрепления лиц для сдачи кандидатских экзаменов, сдачи кандидатских экзаменов и их перечня»[8] (далее по тексту – Приказ Минобрнауки России № 247). В перечень кандидатских экзаменов входят: история и философия науки; иностранный язык; специальная дисциплина в соответствии с темой диссертации на соискание ученой степени кандидата наук. Сдача кандидатских экзаменов подтверждается выдаваемой на основании решения экзаменационных комиссий справкой по форме, утверждаемой организацией. Следует отметить, что отсутствие единого установленного образца данной справки порождает различные вопросы при принятии документов учеными секретарями диссертационных советов. Образовательные и научные организации руководствуются порой собственным внутренним убеждением при наименовании кандидатских экзаменов в справках, хотя их перечень установлен приказом Минобрнауки России № 247. В данном приказе также закреплено, что кандидатские экзамены представляют собой форму оценки степени подготовленности соискателя ученой степени кандидата наук к проведению научных исследований по конкретной научной специальности, и отрасли науки, по которой подготавливается или подготовлена диссертация. Вместе с тем в приказе не нашел отражения тот факт, что диссертационная работа может быть выполнена по двум научным специальностям, и в этом случае, следуя логике, необходимо сдать не один экзамен по специальной дисциплине, а два. Так, Положение «О порядке присуждения ученых степеней» определяет, что кандидатские экзамены сдаются в соответствии с научной специальностью (научными специальностями) и отраслью науки, предусмотренными номенклатурой научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, утверждаемой Министерством науки и высшего образования Российской Федерации, по которым осуществляется подготовка (подготовлена) диссертации.

Таким образом, важно понимать, что подготовка научных и научно-педагогических кадров является сложным и многогранным процессом, который требует серьезной проработки, поддержки и развития как со стороны органов исполнительной власти, так и со стороны образовательных и научных организаций. Введение новых понятий, таких как «диссертационный исследователь», тщательное рассмотрение вопроса назначения научных руководителей, детализация процедуры сдачи и подтверждения кандидатских экзаменов могут стать важными шагами в дальнейшем развитии системы образования и науки в Российской Федерации.

Библиографический список

Белкин А. С., Ткаченко Е. В. Диссертационный совет по педагогике : научное руководство // Образование и наука. Известия УрО РАО. 2004. № 4(28). С. 124–132.

Рукавишников С. М. Административно-правовые средства организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров // Гуманитарные и юридические исследования. 2023. Т. 10, № 1. С. 136–141.

Соколов А. Ю. О совершенствовании правового регулирования прикрепления для подготовки диссертации кандидата наук вне аспирантуры // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 32–39.

Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Правовая политика в сфере подготовки научных и научно-педагогических кадров вне системы высшего образования // Вестник Рос. ун-та дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2023. Т. 27, № 4. С. 886–901.

References

Belkin A. S., Tkachenko E. V. Dissertation council on pedagogy: scientific guidance // Education and science. Izvestia URO RAO. 2004. No. 4 (28). P. 124–132.

Rukavishnikov S. M. Administrative and legal means of organizing higher education and training of scientific and pedagogical personnel // Humanitarian and legal studies. 2023. Vol. 10, no. 1. P. 136–141.

Sokolov A. Yu. On improving the legal regulation of attachment for the preparation of a dissertation for a candidate of sciences outside of graduate school // Legal policy and legal life. 2022. No. 4. P. 32–39.

Sokolov A. Yu., Lakaev O. A. Legal policy in the field of training scientific and scientific-pedagogical personnel outside the higher education system /// Bulletin of the Russian Peoples' Friendship University. Series: Legal sciences. 2023. Vol. 27, no. 4. P. 886–901.

[8] Об утверждении Порядка прикрепления лиц для сдачи кандидатских экзаменов, сдачи кандидатских экзаменов и их перечня : приказ Минобрнауки России от 28 марта 2014 г. № 247 // Рос. газета. 2014. № 145. 2 июля.

Саратовская государственная юридическая академия
Китрова Е. В., старший преподаватель кафедры административного и муниципального права
E-mail: Kitrovaev@mail.ru

Поступила в редакцию: 23.01.2024

Для цитирования:
Китрова Е. В. Административно-правовое регулирование порядка подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 163–167. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/163-167.

Saratov State Academy of Law
Kitrova E. V., Senior Lecturer at the Department of Administrative and Municipal Law
E-mail: Kitrovaev@mail.ru

Received: 23.01.2024

For citation:
Kitrova E. V. Administrative and legal regulation of the procedure for preparing a dissertation for the scientific degree of Candidate of Sciences without studying the program for training scientific and scientific-pedagogical personnel in graduate school // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 163–167. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/163-167.

УДК 342.95
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/168-174

КОМПЕТЕНЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПОДГОТОВКИ НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ

С. М. Рукавишников

Саратовская государственная юридическая академия

COMPETENCE OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF ORGANIZATION OF TRAINING OF SCIENTIFIC AND PEDAGOGICAL PERSONNEL: CURRENT STATE AND IMPLEMENTATION ISSUES

S. M. Rukavishnikov

Saratov State Law Academy

Аннотация: на текущем этапе развития государства инициатива Президента РФ является катализатором усилий всей системы государственного управления, а также законодательной власти по выработке подходов к формированию новой модели организации высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Это проявилось во введении экспериментального правового режима, направленного на апробацию новых уровней профессионального образования. Также актуальным является вопрос о реализации метода стимулирования при подготовке научно-педагогических кадров. Формулируются выводы о целесообразности дополнения законодательства об образовании посредством уточнения полномочий Президента РФ в области проведения образовательных экспериментов, а также о необходимости совершенствования правовой политики в сфере стимулирования исследовательской деятельности аспирантов и докторантов.
Ключевые слова: Президент РФ, научно-педагогические кадры, административно-правовое регулирование, аспирантура, докторантура, государственное управление.

Abstract: at the current stage of the development of the state, the initiative of the President of the Russian Federation is a catalyst for the efforts of the entire system of public administration, as well as the legislative power to develop approaches to the formation of a new model for the organization of higher education and the training of scientific and pedagogical personnel. This was manifested in the introduction of an experimental legal regime aimed at testing new levels of vocational education. Also relevant is the question of the implementation of the incentive method in the training of scientific and pedagogical personnel. The article formulates conclusions on the expediency of supplementing the legislation on education by clarifying the powers of the President of the Russian Federation in the field of educational experiments, as well as on the need to improve legal policy in the field of stimulating research activities of graduate students and doctoral students.
Key words: the President of the Russian Federation, scientific and pedagogical personnel, administrative and legal regulation, postgraduate studies, doctoral studies, public administration.

Компетенция органов государственного управления играет ключевую роль в реализации публично-властной направленности их деятельности. Данное понятие традиционно рассматривается как указывающее на принадлежность того или иного субъекта к властной стороне в публично-правовых отношениях, поскольку она представлена не только правами и обязанностями (как у невластной стороны), но и иными элементами, присущими сугубо публич-

© Рукавишников С. М., 2024

но-властным институтам – целями и задачами, функциями, организационными и правовыми формами и методами деятельности.

Подготовка научно-педагогических кадров имеет важное публичное значение, поскольку от надлежащей организации данного элемента системы государственной научной аттестации зависит поступательное развитие всех отраслей и сфер государственного управления. Выпуск специалистов с доктринальным мышлением и глубокими знаниями в соответствующей отрасли науки позволяет сформировать надлежащую кадровую основу вузовского образования, способствующую формированию у обучающихся образовательных организаций высшего образования актуальных навыков и компетенций, адекватных современным потребностям общества, независимо от типологической принадлежности преподаваемых наук (точных, технических, гуманитарных, общественных и естественных). В конечном счете получившие качественное образование выпускники вузов становятся опорой прогресса в экономической, социально-культурной и административно-политической областях государственного управления, пополняя собой нишу высококвалифицированных кадров в промышленности, транспорте, сельском хозяйстве, энергетике, культуре, здравоохранении и прочих сферах применения знаний, требующих высокого уровня подготовки.

Компетенция органов государственного управления играет в обозначенных процессах ключевую роль, поскольку качественной организацией работы всей системы участвующих в ней органов определяется возможность совершенствования механизма подготовки научно-педагогических кадров, что, в свою очередь, способствует наполнению вузов кадрами высшей квалификации – кандидатами и докторами наук.

Систему органов государственного управления в обозначенной сфере составляют Президент РФ, Правительство РФ, отраслевые федеральные органы исполнительной власти, организующие подготовку научно-педагогических кадров и обеспечивающие качество соответствующих услуг (Минобрнауки России и Рособрнадзор), а также иные федеральные министерства, службы и агентства, в ведении которых находятся образовательные организации высшего образования и научные организации, в которых осуществляется образовательная деятельность по соответствующим программам.

На текущем этапе развития государства наметилась тенденция преобладающего значения компетенции органов государственного управления в деле оптимизации системы подготовки научно-педагогических кадров по сравнению с компетенцией субъектов законодательной деятельности. Последние, несмотря на высокий уровень активности по внесению изменений и дополнений в законодательство об образовании и о науке и государственной научно-технической политике, фактически не предпринимают обусловленных исключительно собственной инициативой шагов по трансформации существующей схемы подготовки научно-педагогических кадров, поскольку решение подобных вопросов должно базироваться на тщательно выверенной модели рассматриваемой подготовки, которая может быть основана на опыте государственного управления и текущих тенденциях в данной сфере. В частности, наметившиеся предпосылки и реальные шаги в направлении деглобализации процессов в сфере подготовки научно-педагогических кадров, катализатором чего стало изменение места и роли России в системе взаимоотношений на международной арене, показывают целесообразность отхода от основополагающей для глобальной унификации системы высшего образования Болонской модели, не только не давшей в Российской Федерации каких-либо существенных позитивных результатов, но и отметившейся рядом недостатков в общей организации высшего образования. В то же время законодатель не реализует возможностей нормотворческой компетенции в данной сфере, ожидая взвешенных предложений со стороны субъектов государственного управления, наделенных правом законодательной инициативы, поскольку именно от них могут исходить основанные на опыте управленческой деятельности перспективные наработки в данном направлении.

Центральное место в механизме государственного управления, обеспечивающего подготовку научно-педагогических кадров, занимает реализация компетенции Президента РФ. Непосредственно в данном направлении перечень его полномочий нормативно не обозначен, однако этого и не требуется, поскольку конституционные нормы в общем определяют организующую роль института президентуры, связанную с определением основных направлений внутренней и внешней политики. В чрезвычай-

но важном значении подготовки научно-педагогических кадров сомневаться не приходится, что ставит ее в число основных направлений внутренней политики. Именно инициатива Президента РФ является катализатором усилий всей системы государственного управления, а также законодательной власти по выработке подходов к формированию новой модели встраивания аспирантуры в систему высшего образования.

К полномочиям Президента РФ отнесено ежегодное обращение к Федеральному Собранию РФ с посланием, в котором как раз и обозначаются стратегические цели развития государства, способы их достижения, решения наиболее важных задач, что закреплено в ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 17 февраля 2023 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[1]. Кризис отношений со странами Запада и пересмотр глобализированной модели организации высшего образования привел Президента РФ к необходимости выдвижения стратегической цели возврата к традиционной для России базовой подготовке специалистов по программам высшего образования на основе советского опыта с учетом наработок последних десятилетий. В данном контексте в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г.[2] упоминается и о таком направлении подготовки научно-педагогических кадров, как аспирантура. При этом не совсем понятной видится обозначенная им перспектива выделения аспирантуры в отдельный уровень профессионального образования с основной задачей подготовки кадров для преподавательской и научной деятельности. Действующий Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) «Об образовании в Российской Федерации»[3] (далее – Закон об образовании) и без того относит подготовку кадров высшей квалификации к отдельному уровню профессионального образования. Содержание такой подготовки включает в себя обучение по программам аспирантуры (адъюнктуры), ассистентуры-стажировки и ординатуры. Обособление аспирантуры, с одной стороны, выглядело бы логичным с учетом того, что обучение по двум последним программам не имеет своим итогом присуждение ученой степени кандидата наук, но в то же время все эти виды подготовки обеспечивают качественно более высокий уровень кадров, делая обоснованным их объединение в один уровень профессионального образования.

По сути, речь идет о совершенствовании Президентом РФ образовательной политики, что в конечном счете должно быть оформлено правовой политикой через изменение содержания норм законодательства и подзаконных актов, регулирующих высшее образование. Образовательная политика при этом не может выражаться в недостаточно проработанных мероприятиях по изменению модели организации высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, в связи с чем постулируется плавность перехода на новую систему с детальным определением ее параметров, создающей перспективы профессионального роста и свободной от каких-либо организационных проблем.

Рассматриваемое полномочие Президента РФ по определению основных направлений образовательной политики на этапе стратегического планирования получило воплощение в установлении экспериментального административно-правового режима организации высшего образования, включая подготовку научно-педагогических кадров. Для этого был принят Указ Президента РФ от 12 мая 2023 г. № 343 (в ред. от 26 июня 2023 г.) «О некоторых вопросах совершенствования системы высшего образования»[4]. Несмотря на то, что данный правовой акт является нормативным, по сути он направлен на создание условия для продолжения стратегического планирования в сфере совершенствования системы высшего образования, поскольку по результатам реализации этого документа будут приниматься дальнейшие решения о выборе способа организации данной системы с четким определением места в ней деятельности по подготовке научно-педагогических кадров.

Указанный экспериментальный административно-правовой режим (обозначенный в документах как «пилотный проект») предполагает выделение взамен бакалавриата и специалитета базового и специализированного уровней выс-

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378 ; 2023. № 8. Ст. 1206.

[2] Рос. газета. 2023. 22 февр.

[3] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598 ; 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6211.

[4] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 20. Ст. 3535 ; 2023. № 27. Ст. 4980.

шего образования, отказ от термина «подготовка кадров высшей квалификации», а ее составляющие, за исключением подготовки по программам аспирантуры, должны быть перенесены на уровень специализированного высшего образования, который должен быть представлен магистратурой, ассистентурой-стажировкой и ординатурой. Аспирантура, как и было ранее обозначено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию, выделена в отдельный уровень профессионального образования. Предложенный режим распространяется лишь на шесть образовательных организаций высшего образования, с тем чтобы по итогам 2025/26 учебного года выработать конкретные предложения общеобязательного характера по изменению уровней профессионального образования.

При всем положительном значении президентских инициатив в рамках реализации его полномочий по определению основных направлений внутренней политики видится недостаточной синхронизация нормотворческой деятельности Президента РФ с законодательным процессом. Дело в том, что законодатель предусмотрел возможность коррекции элементов системы образования за счет осуществления экспериментальной деятельности, что в полной мере соответствует творческой направленности административно-правового регулирования. Как правильно указывал Н. М. Конин, с помощью административно-правовых норм может быть эффективно организована любого рода деятельность, в том числе и образовательная[5]. С этой же позиции можно оценить и инновационный подход Президента РФ к трансформации уровней профессионального образования. Вместе с тем согласно ст. 20 Закона об образовании не предполагается возможности распространения экспериментального режима образовательной деятельности на уровни образования, включая профессиональное. Им могут охватываться образовательные ресурсы, технологии и программы и иные детали учебного процесса, но на структурную трансформацию образования он не рассчитан. Кроме того, экспериментальная деятельность в области образования является предметом нормотворческой деятельности Правительства РФ, а не Президента РФ. В 2023 г. после его выступления перед Федеральным Собранием законодатель вносил ряд поправок в указанную статью, но компетенция Президента РФ в области инициирования образовательных экспериментов подобного уровня не была закреплена.

Обозначенное отсутствие корреляции деятельности законодателя и Президента РФ приводит к возникновению коллизий между соответствующими нормативными правовыми актами, поскольку фактически в рамках указанного экспериментального режима студенты и аспиранты обучаются вне рамок законодательно определенных уровней профессионального образования, а нормативное основание для подобной правотворческой деятельности Президента РФ отсутствует. Поэтому ст. 20 Закона об образовании целесообразно дополнить новым правилом, не изменяя при этом нормотворческие функции Правительства РФ. Суть дополнения может быть выражена в том, чтобы Президент РФ получил собственные нормотворческие полномочия в области экспериментальной деятельности, но более весомого значения, чем у Правительства РФ, а именно по апробации скорректированных уровней профессионального образования на площадках отдельных образовательных организаций для выявления стратегических путей совершенствования общего механизма профессионального образования.

Следует также обратить внимание и на содержательное наполнение предложенного Президентом РФ варианта развития внутренней политики. Из него по-прежнему выпадает докторантура как имеющее образовательную природу явление. Таким образом, сохраняется прежняя линия образовательной политики, подтверждающая отказ от подготовки докторских исследований в рамках образовательного процесса. Упразднение послевузовского профессионального образования в рамках реформы 2012 г., приведшее к подобному положению докторантуры, судя по всему, на настоящем этапе развития не рассматривается как требующее пересмотра. В то же время в научной литературе небезосновательно обращается внимание на образовательную сущность докторантуры[6], несмотря на то что в рамках подготовки докторских диссертаций не реализуются какие-либо федеральные государственные образовательные стандар-

[5] См.: *Конин Н. М.* Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 32.

[6] См.: *Шестак В. П.* Докторантура // Высшее образование в России. 2011. № 2. С. 38.

ты или федеральные государственные образовательные требования. Во-первых, докторанты проходят самоподготовку[7] под общим присмотром научного консультанта, который может в значительной степени влиять на процесс написания диссертации и ее содержание. Во-вторых, образование имеет своим предназначением не только передачу знаний обучающимся, но и объединение и дополнение наличной совокупности знаний, что является одной их задач докторских исследований[8]. В связи с этим в перспективе в рамках реализации Президентом РФ компетенции по определению внутренней политики государства в данном направлении следует рассчитывать на возможность пересмотра современного подхода и отнесение докторантуры к одному из уровней профессионального образования.

Важным направлением реализации компетенции Президента РФ является укрепление стимулирующего потенциала административно-правового регулирования в области подготовки научно-педагогического кадров. Стимулирование и поощрение как методы управленческой деятельности являются одной из сторон поддержания надлежащего уровня дисциплины в системе государственного управления[9], позволяя избегать возникновения условий для применения противоположного метода – принуждения – и характерных для него негативных санкций. Подготовка научно-педагогических кадров требует формирования надлежащих условий, способствующих возникновению интереса у граждан проходить соответствующее обучение с дальнейшим трудоустройством в качестве квалифицированного педагогического персонала вузов. Формируется система материального стимулирования аспирантов и адъюнктов для осуществления их творческих способностей. Так, Президентом РФ с 1993 по 2012 г. было принято шесть нормативных правовых актов, направленных на упорядочение механизма стимулирующего воздействия через инструменты президентского стипендиального обеспечения. В частности, оно рассчитано на аспирантов, осуществляющих перспективные научные разработки и исследования по приоритетным направлениям модернизации отечественной экономики[10], а также обучающихся по специальностям, которые соответствуют приоритетным направлениям технологического развития и модернизации российской экономики[11].

Вместе с тем необходимо отметить факторы, снижающие эффективность реализации компетенции Президента РФ в данной сфере:

1) недостаточное внимание к обновлению нормативно-правовой базы президентского стипендиального воздействия. При наличии хорошо проработанного порядка определения лиц, подлежащих стипендиальному поощрению, фактически не предпринимаются меры по индексации стипендий. Последние изменения в рассматриваемые нормативные акты были внесены в 2018 г. Очевидно, что с каждым годом без соответствующего индексирования интерес со стороны аспирантов к соответствию требованиям для получения президентских стипендий будет снижаться;

2) ограничение участников стипендиального обеспечения аспирантами и адъюнктами. О докторантах в данном контексте не упоминается, в то время как осуществляющие подготовку докторских диссертаций лица претендуют на достижение наиболее высокой квалификации в сфере проведения научных исследований с после-

[7] См.: *Глухов Е. А., Новокшонов Д. В.* Военные докторанты : проблемы правового регламентирования поступления в докторантуру и прохождения в ней военной службы // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2020. № 6 (275). С. 75.

[8] См.: *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Правовая политика в сфере подготовки научных и научно-педагогических кадров вне системы высшего образования // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2023. Т. 27, № 4. С. 890. DOI: https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-4-886-901

[9] См.: *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 8–11 ; Поощрительные санкции в праве : общетеоретический и отраслевой аспекты : монография / под ред. А. В. Малько. М., 2016. С. 261–276.

[10] Об учреждении стипендии Президента Российской Федерации для молодых ученых и аспирантов, осуществляющих перспективные научные исследования и разработки по приоритетным направлениям модернизации российской экономики : указ Президента РФ от 13 февраля 2012 г. № 181 (в ред. от 24.10.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 8. Ст. 987 ; 2018. № 44. Ст. 6713.

[11] О стипендиях Президента Российской Федерации для студентов и аспирантов, обучающихся по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики : указ Президента РФ от 14 сентября 2011 г. № 1198 (в ред. от 24.08.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 38. Ст. 5369 ; 2016. № 35. Ст. 5300.

дующей передачей полученных новых знаний другим обучающимся – студентам и аспирантам. Поэтому стипендиальное стимулирование должно охватывать не только первый этап научного пути исследователя, но и сопровождать его в дальнейшем. В нормативных правовых актах Президента РФ используется понятие «молодые ученые» (до 35 лет), под которыми могут пониматься и докторанты, однако прямо не указывается, что стимулируется проведение именно докторских исследований. Это могут быть любые перспективные научные разработки и исследования по приоритетным направлениям модернизации отечественной экономики.

Таким образом, наличествуют факторы, которые снижают эффективность института подготовки научно-педагогических кадров и требуют принятия соответствующих нормотворческих решений, касающихся компетенции Президента РФ.

Во-первых, Президенту РФ законодательством об образовании должны быть предоставлены собственные нормотворческие полномочия в области экспериментальной деятельности, а именно по апробации скорректированных уровней профессионального образования на площадках отдельных образовательных организаций для выявления стратегических путей совершенствования общего механизма профессионального образования, что позволит гармонизировать конституционное полномочие Президента РФ по определению основных направлений внутренней политики с указанным законодательством.

Во-вторых, учитывая немаловажное значение методов стимулирования и поощрения для области высшего образования и науки, считаем необходимым совершенствование правовой политики в сфере стимулирования исследовательской деятельности аспирантов и докторантов. Законодателем могут определяться лишь общие контуры такой деятельности, но гибкость стимулирующего воздействия может быть обеспечена посредством осуществления Президентом РФ соответствующей компетенции, что в настоящее время реализуется не в полной мере, поскольку не ведется систематическая работа по актуализации его указов, регулирующих данный вопрос, и формированию действенных стимулов для проведения докторских исследований.

Библиографический список

Глухов Е. А., Новокшонов Д. В. Военные докторанты : проблемы правового регламентирования поступления в докторантуру и прохождения в ней военной службы // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2020. № 6 (275). С. 75–81.

Конин Н. М. Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. 448 с.

Поощрительные санкции в праве : общетеоретический и отраслевой аспекты : монография / под ред. А. В. Малько. М. : Юрлитинформ, 2016. 400 с.

Соколов А. Ю., Лакаев О. А. К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 8–11.

Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Правовая политика в сфере подготовки научных и научно-педагогических кадров вне системы высшего образования // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2023. Т. 27, № 4. С. 886–901. DOI: https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-4-886-901

Шестак В. П. Докторантура // Высшее образование в России. 2011. № 2. С. 38–51.

References

Glukhov E. A., Novokshonov D. V. Military doctoral students : problems of legal regulation of admission to doctoral studies and military service in it // Law in the Armed Forces – Military-legal review. 2020. No. 6 (275). P. 75–81.

Konin N. M. Administrative law of Russia : textbook. 2nd ed., reprint. and additional. Moscow : Prospect, 2010. 448 p.

Incentive sanctions in law : general theoretical and sectoral aspects: monograph / A. V. Malko (ed.) Moscow : Yurlitinform, 2016. 400 p.

Sokolov A. Yu., Lakaev O. A. On the issue of positive sanctions in administrative law // Administrative law and process. 2015. No. 5. P. 8–11.

Sokolov A. Yu., Lakaev O. A. Legal policy in the field of training of scientific and scientific-pedagogical personnel outside the higher education system // Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences. 2023. Vol. 27, no. 4. P. 886–901. DOI: https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-4-886-901

Shestak V. P. Doctoral studies // Higher education in Russia. 2011. No. 2. P. 38–51.

Саратовская государственная юридическая академия
Рукавишников С. М., кандидат юридических наук, докторант кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина
E-mail: privet085@gmail.com

Поступила в редакцию: 28.11.2023

Для цитирования:
Рукавишников С. М. Компетенция президента Российской Федерации в сфере организации подготовки научно-педагогических кадров: современное состояние и вопросы реализации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 168–174. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/168-174.

Saratov State Law Academy
Rukavishnikov S. M., Candidate of Legal Sciences, Doctoral Student of Administrative and Municipal Law named after Professor Vasily Mikhailovich Manokhin Department
E-mail: privet085@gmail.com

Received: 28.11.2023

For citation:
Rukavishnikov S. M. Competence of the president of the Russian Federation in the field of organization of training of scientific and pedagogical personnel: current state and implementation issues // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 168–174. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/168-174.

УДК 347.93; 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/175-179

ПРИМИРИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

М. К. Мелаев
Воронежский государственный университет

CONCILIATION PROCEDURES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF PROCEDURAL LEGISLATION

M. K. Melayev
Voronezh State University

Аннотация: рассматривается история введения, становления и развития примирительных процедур в российском административном судопроизводстве, проводится анализ положений процессуального законодательства и иных нормативных правовых актов, устанавливающих правила проведения примирительных процедур.
Ключевые слова: административное судопроизводство, примирение, примирительные процедуры, судебное примирение, судебный примиритель, медиация, переговоры, посредничество.

Abstract: the article examines the history of the introduction, formation and development of conciliation procedures in Russian administrative proceedings, analyzes the provisions of procedural legislation and other normative legal acts establishing the rules for conducting conciliation procedures.
Key words: administrative proceedings, reconciliation, conciliation procedures, judicial conciliation, judicial conciliator, mediation, negotiations, mediation.

Для разрешения (урегулирования) споров, вытекающих из административных или иных публичных правоотношений, существуют различные механизмы. Если же административный или судебный порядки разрешения данной категории споров являются традиционными, то новый способ – примирительные процедуры. Как и любой другой, конфликт публично-правового характера может быть либо урегулирован, либо разрешен. «Разрешение спора о праве всегда представляет собой властный акт третьего лица, указывающий на действительного обладателя нарушенного права, правонарушителя, а также меру ответственности за правонарушение и действия, которые должен совершить субъект, нарушивший право (или воздержаться от их совершения). Урегулирование предполагает взаимные уступки сторон правового конфликта и имеет договорную основу»[1].

Примирение сторон как способ урегулирования споров применяется давно, однако данный институт в различных видах судопроизводства (арбитражном, гражданском и др.) развивался по-разному. Применительно к административному судопроизводству примирительные процедуры появились значительно позже и имели весьма ограниченное правовое регулирование. Применение примирительных процедур как средства урегулирования публично-правовых споров в российском процессуальном поле

© Мелаев М. К., 2024

[1] *Михайлова Е. В.* Виды примирительных процедур по российскому законодательству // Пролог: журнал о праве. 2023. № 1 (37). С. 65.

открывает новые возможности и вполне встраивается в общую мировую тенденцию[2].

Первый шаг в пользу введения примирительных процедур был сделан в 2001 г. Комитетом министров Совета Европы, который принял Рекомендации под названием «Государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами»[3], в которой содержались различные виды процедур, направленных на урегулирование правовых конфликтов по административным делам.

Как отмечает С. Ф. Афанасьев, «сама по себе Рекомендация не содержит каких-либо принципиально новых новелл, а, скорее, является систематизацией опыта в данной сфере, который был накоплен континентальными европейскими странами в течение последних ста лет в связи с появлением административных судов, административного процесса, развитием различных альтернативных способов улаживания юридических казусов»[4]. Данный документ не носил обязательный характер, по этой же причине на его имплементацию в российское национальное законодательство ушло не одно десятилетие. В этом документе содержались правила применения примирительных процедур, в том числе принципы, виды примирительных процедур, критерии к спорам, которые могут быть предметом примирительных процедур, и др.

Рекомендации Комитета министров Совета Европы не сразу были закреплены в российском законодательстве, а Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»[5] не распространялся на дела, возникающие из публичных правоотношений, которые рассматривались в порядке Гражданского процессуального кодекса РФ[6].

Важный шаг в пользу установления института примирения сторон в российском административном судопроизводстве был сделан в 2015 г. принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), который установил возможность примирения сторон, однако изначально в нем не предусматривались правила проведения примирительных процедур в рамках административного судопроизводства.

Существенные изменения в законодательстве произошли в 2019 г.: были приняты поправки в процессуальные и материальные законодательные акты, ставшие важным шагом в развитии института примирительных процедур, в том числе в административном судопроизводстве. В их числе Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[7] и др. Данные изменения были оценены как реформирование, происходящее уже в самой «процессуальной революции»[8].

Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» затрагивает нормы не только КАС РФ, но и другие законодательные акты, такие как Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)». Все законодательные изменения направлены на расширение правовых воз-

---

[2] См.: *Махина С. Н.* Примирение сторон в административном судопроизводстве : новое в законодательстве, теории и практике // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 4. С. 7.

[3] Рекомендация от 5 сентября 2001 г. (2001) 9 Комитета министров государствам-членам об альтернативных судебных разбирательствах разрешения споров между административными органами власти и частными лицами ; Рекомендация от 18 сентября 2002 г. (2002) 10 Комитета министров Совета Европы относительно медиации по гражданским делам. URL: https://www.coe.int/ru/web/portal/home (дата обращения: 30.09.2023).

[4] *Афанасьев С. Ф.* К вопросу о применении примирительных процедур в административном судопроизводстве (в том числе с использованием электронных технологий) // Цивилистика: право и процесс. 2020. № 1 (9). С. 64.

[5] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4162.

[6] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 20.11.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

[7] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 30. Ст. 4099.

[8] *Гриценко В. В.* Судебный примиритель в административном судопроизводстве : особенности правового статуса // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2020. № 2 (41). С. 149.

можностей урегулирования споров путем применения примирительных процедур.

Кроме того, был принят Федеральный конституционный закон от 26 июля 2019 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" в связи с совершенствованием примирительных процедур»[9], что стало логическим продолжением процессуальной реформы и создало условия для функционирования нововведенной процедуры под названием «судебное примирение».

В связи с принятием упомянутых законодательных поправок в российское административное судопроизводство были введены новые подинституты, правовые категории и конструкции[10], как то:

– примирительные процедуры;

– принципы примирения сторон;

– право сторон на выбор примирительной процедуры, посредника;

– соглашение сторон о проведении;

– переговоры;

– судебное примирение;

– судебный примиритель;

– медиация;

– результаты примирительных процедур и др.

Статья 137.3 КАС РФ устанавливает условно три вида примирительных процедур: переговоры, медиация и судебное примирение. Необходимо обратить внимание на что, что к переговорам, как к виду примирительной процедуры, процессуальный закон не устанавливает каких-либо требований, условия проведения переговоров определяются сторонами самостоятельно (ст. 137.4 КАС РФ), тогда как процедуры медиации (ст. 137.5 КАС РФ) и судебного примирения (ст. 137.6 КАС РФ) имеют весьма детальную правовую регламентацию. Кроме того, переговоры не следует понимать только как вид примирительной процедуры, в некоторых случаях переговоры могут выступать как форма диалога между сторонами и проводиться как самостоятельно, так и в рамках других процедур. Например, в соответствии с ч. 3 ст. 137.6 КАС РФ право вести переговоры со сторонами дела предоставляется судебному примирителю в рамках проводимой им процедуры судебного примирения. Кроме того, перечень примирительных процедур остается открытым, и стороны могут выбрать иные виды при условии, что они не будут противоречить федеральному закону. Медиация и судебное примирение, на наш взгляд, представляют собой два разных способа урегулирования спора прежде всего в силу различающихся правовых статусов, профессиональных качеств и процессуальных возможностей. Рассмотрим их особенности подробнее.

Итак, ст. 137 КАС РФ содержит отсылочную норму на Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», в соответствии с которым медиаторы могут осуществлять свою деятельность на профессиональной и непрофессиональной основе. Осуществлять деятельность медиатора на непрофессиональной основе может лицо, достигшее возраста 18 лет, обладающие полной дееспособностью и не имеющее судимости. К медиаторам, осуществляющим свою деятельность на профессиональной основе, предъявляются следующие требования: достижение возраста 25 лет, наличие высшего образования, а также дополнительного профессионального образования по вопросам проведения процедуры медиации[11]. Особое внимание привлекают судьи, прибывающие в отставке, которые могут осуществлять деятельность медиатора на профессиональной основе, список которых ведется советами судей субъектов РФ.

Судебное примирение представляет собой качественно новую конструкцию урегулирования спора, главной фигурой в которой выступает судья в отставке. Порядок проведения судебного примирения устанавливается Кодексом административного судопроизводства РФ и регламентом судебного примирения, утверждаемым Верховным Судом РФ. Такое право Верховный Суд РФ получил после принятия Федерального конституционного закона от 26 июля 2019 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" в связи с совершенствованием примирительных процедур», в соответствии с которым Пленум

[9] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 30. Ст. 4096.

[10] См.: *Махина С. Н.* Указ. соч. С. 6.

[11] Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в области медиации (медиатор)» : приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15 декабря 2014 г. № 1041н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 30.

Верховного Суда РФ утверждает Регламент проведения судебного примирения[12] и список судебных примирителей.

Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 28 января 2020 г. № 1 был принят Список судебных примирителей[13]. В него вошел 341 судья в отставке, и применительно к одному субъекту РФ их число составляет 3–5 судебных примирителей. Важно обратить внимание на то, что в юридическом сообществе данный список вызвал обоснованную критику. Как отмечают Е. С. Трезубов и Е. Г. Исакова, «такое количество судебных примирителей недопустимо мало, списки судебных примирителей должны быть в каждом суде первой и, вероятно, апелляционной инстанции…»[14]. Сложно не согласиться с данной точкой зрения, поскольку имеющиеся положения свидетельствует о концентрации судебных примирителей только в больших городах, как привило в столицах субъектов Федерации. К примеру, четверо из пяти судебных примирителей по Воронежской области находятся в г. Воронеже, и только один – в пгт Анне.

Сопоставление двух видов посредников – медиатора и судебного примирителя – показывает явные преимущества одного над другим, а именно:

– во-первых, судья, пребывающий в отставке, представляет собой специалиста в области права, опытного практикующего юриста, в то же время медиатором, осуществляющим свою деятельность на профессиональной основе, может быть лицо, достигшее возраста 25 лет, имеющее высшее образование и дополнительное образование по вопросам применения процедуры медиации, что не предполагает обязательного наличия юридического образования (за исключением судей, осуществляющих деятельность медиаторов на профессиональной основе);

– во-вторых, если судебный примиритель вправе знакомиться с материалами административного дела с согласия суда, давать рекомендации сторонам и осуществлять иные действия для скорейшего урегулирования спора, то для медиатора установлен прямой запрет на оказание правовой помощи сторонам, кроме того, ч. 2 ст. 137.5 КАС РФ устанавливает перечень административных дел, которые не могут быть урегулированы путем применения медиации;

– в-третьих, процедура медиации может быть проведена как на платной, так и на бесплатной основе, в то же время процедура судебного примирения сторонами не оплачивается. Порядок и условия оплаты труда судей, пребывающих в отставке и осуществляющих функции судебных примирителей, определяются Правительством РФ в постановлении Правительства РФ от 14 апреля 2020 г. № 504 «Об утверждении Правил оплаты труда судей, пребывающих в отставке и осуществляющих функции судебных примирителей» [15].

Таким образом, интенсификация законодательства о примирительных процедурах в административном судопроизводстве говорит об их актуальности. Примирительные процедуры призваны способствовать решению задачи, обозначенной в ч. 5 ст. 3 КАС РФ – мирному урегулированию споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и снижению нагрузки на судебную систему. Однако для эффективного применения примирительных процедур при урегулировании данной категории споров необходимо проведение глубоких исследований каждого вида из них с учетом особенностей публично-правового регулирования, правовой природы споров, возникающих административных и публичных правовых отношений.

Библиографический список

Афанасьев С. Ф. К вопросу о применении примирительных процедур в административном судопроизводстве (в том числе с использованием электронных технологий) // Цивилистика: право и процесс. 2020. № 1 (9). С. 63–66.

Гриценко В. В. Судебный примиритель в административном судопроизводстве : особенности правового статуса // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2020. № 2 (41). С. 149–159.

Махина С. Н. Примирение сторон в административном судопроизводстве : новое в законодательстве, теории и практике // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 4. С. 5–11.

[12] Об утверждении Регламента проведения судебного примирения : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2019 г. № 41 // Рос. газета. 2019. 12 нояб. № 8012.

[13] URL: https://vsrf.ru/about/info/primirenie/primeriteli

[14] *Трезубов Е. С., Исакова Е. Г.* Новеллы судебного примирения в контексте судебно-правовой политики современной России // Вестник Кемеров. гос. ун-та. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2020. Т. 4, № 1 (13). С. 92.

[15] URL: https://www.pravo.gov.ru

Михайлова Е. В. Виды примирительных процедур по российскому законодательству // Пролог : журнал о праве. 2023. № 1 (37). С. 62–70.

Трезубов Е. С., Исакова Е. Г. Новеллы судебного примирения в контексте судебно-правовой политики современной России // Вестник Кемер. гос. ун-та. Серия : Гуманитарные и общественные науки. 2020. Т. 4, № 1 (13). С. 88–94.

References

Afanasyev S. F. On the issue of using conciliation procedures in administrative proceedings (including using electronic technologies) // Civil law: law and process. 2020. No. 1 (9). P. 63–66.

Gritsenko V. V. Judicial conciliator in administrative legal proceedings : features of legal status // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2020. No. 2 (41). P. 149–159.

Makhina S. N. Reconciliation of the parties in administrative legal proceedings: new in legislation, theory and practice // Journal of administrative proceedings. 2019. No. 4. P. 5–11.

Mikhailova E. V. Types of conciliation procedures in Russian legislation // Prologue : a magazine about law. 2023. No. 1 (37). P. 62–70.

Trezubov E. S., Isakova E. G. Novels of judicial reconciliation in the context of judicial and legal policy of modern Russia // Bulletin of Kemerovo State University. Series: Humanities and social sciences. 2020. Vol. 4, no. 1 (13). P. 88–94.

Воронежский государственный университет

Мелаев М. К., аспирант кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: melayewmyratgeldi@gmail.com

Поступила в редакцию: 25.01.2024

Для цитирования:

Мелаев М. К. Примирительные процедуры в административном судопроизводстве: история развития процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 175–179. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/175-179.

Voronezh State University

Melayev M. K., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: melayewmyratgeldi@gmail.com

Received: 25.01.2024

For citation:

Melayev M. K. Conciliation procedures in administrative proceedings: history of the development of procedural legislation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 175–179. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/175-179.

УДК 34
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/180-185

ЗАМОРАЖИВАНИЕ, НАЛОЖЕНИЕ АРЕСТА И КОНФИСКАЦИЯ КРИПТОВАЛЮТ И ДРУГИХ ЦИФРОВЫХ АКТИВОВ: ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРАВОВЫХ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

С. В. Расторопов
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

В. В. Пушкарев
Московский университет МВД имени В. Я. Кикотя

FREEZING, SEIZURE AND CONFISCATION OF CRYPTOCURRENCIES AND OTHER DIGITAL ASSETS: WAYS TO SOLVE LEGAL AND PROCEDURAL PROBLEMS

S. V. Rastoropov
National Research University «Higher School of Economics»

V. V. Pushkarev
Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named by V. Y. Kikot

Аннотация: проводится сравнительно-правовой анализ актуальной правоприменительной практики в отношении криптовалюты и цифровых активов. Для реализации обоснованных интересов органов государственной власти в этой сфере и создания четкого и надежного регулирования авторы предлагают нормативные новации, направленные на предотвращение злоупотребления потенциалом этих активов и изыскание дополнительных полномочий соответствующих государственных органов для их конфискации более быстрым и легким способом.
Ключевые слова: криптовалюты, заморозка, наложение ареста, уголовное преследование.

Abstract: in the article the authors conduct a comparative legal analysis of current law enforcement practice in relation to cryptocurrency and digital assets. To realize the legitimate interests of public authorities in this area and create clear and reliable regulation, the authors propose regulatory innovations aimed at preventing abuse of the potential of these assets and seeking additional powers of relevant government authorities to confiscate them in a faster and easier way.
Key words: the cryptocurrencies, freezing, the seizure, the criminal prosecution.

Современная финансовая система получила свое развитие в довольно неожиданном русле создания и функционирования цифровых частных денег. Криптовалюты достаточно быстро приобрели количественные показатели: насчитывается более 745 монет[1], имеющих биржевое обращение на более чем 690 криптовалютных биржах[2]. Качественный критерий возможно оценить в объеме капитализации криптовалют, составляющем 1,646 трлн долларов США[3]. Таким образом, сущность и экосистема криптовалют

[1] URL: https://ru.tradingview.com/markets/cryptocurrencies/prices-all/ (дата обращения: 14.01.2024).

© Расторопов С. В., Пушкарев В. В., 2024

[2] URL: https://coinmarketcap.com/ru/rankings/exchanges/(дата обращения: 14.01.2024).

[3] URL: https://ru.tradingview.com/markets/cryptocurrencies/global-charts/(дата обращения: 14.01.2024).

не может быть игнорирована, требует технологического, экономического и правового регулирования со стороны государства.

В то же время функции правового регулирования и охраны общественных отношений, связанных с обращением криптовалют, составляют наибольшую проблему для всех государств мира, которые в лице своих правотворческих, регулятивных и правоохранительных органов пытаются направленно воздействовать на них.

Так, Председатель Правительства РФ М. М. Мишустин во время выступления на заседании Государственной Думы Российской Федерации заявил, что криптовалютными кошельками владеют более 10 млн россиян, на счетах которых находится примерно 10 трлн руб. в криптовалюте[4]. Далее он отметил, что владельцы цифровых финансовых активов должны иметь возможность защитить свои права. Кроме того, необходимо затруднить создание теневых схем. Поэтому одно из решений, которое обсуждается в кабинете министров, касается признания цифровых финансовых активов имуществом. Таким образом, пострадавшие от противоправных действий могут рассчитывать на юридическую помощь и отстаивать свои имущественные права в суде[5].

Тенденциозность действий правительств обусловлена стремлением соответствовать высоким стандартам в сфере защиты прав потребителей, которые являются ключевым фактором успеха развития крипторынка, поскольку они будут иметь дело с надежными, авторитетными, ответственными и регулируемыми операторами DeFi инфраструктуры.

Второй побудительной причиной такого воздействия стало то, что криптоактивы, представляющие собой практически мгновенный и недорогой способ передачи средств через границы, оказались привлекательным технологическим инструментом для криминальной среды. В современной правоприменительной практике встречается немало примеров использования криптовалют при совершении преступления. Как правило, это преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических и психотропных веществ, легализацией (отмыванием) денежных средств, финансированием терроризма, незаконной банковской деятельностью, криминальным банкротством, мошенничеством. В то же время, по данным Chainalysis, суммарная незаконная деятельность в криптовалюте остается незначительной, а доля от общего объема криптовалюты составляет менее 1 %[6].

Таким образом, криптовалюта и цифровые активы несомненно имеют потенциал для использования в незаконных целях, но общий уровень экономических преступлений, связанных с криптовалютой и цифровыми активами, остается относительно небольшой в общем объеме преступлений. При этом репутация криптоактивов как средства обмена и платформы для децентрализованной финансовой деятельности пострадала из-за ассоциации с незаконной деятельностью с момента ее создания. Однако такое восприятие не соответствует реальной сложившейся ситуации. Отметим, что проблема маргинализации крипторынка становится все менее актуальной и носит демонический характер, поскольку в отличие от наличных денег и других традиционных форм передачи стоимости, криптоактивы и транзакции с ними по своей сути прозрачны, поскольку данные о транзакциях, хранящиеся в публичных блокчейнах, доступны для всех в режиме реального времени, что позволяет пользователям, а также правоохранительным органам отслеживать транзакции и кошельки в цепочке в случаях подозрения в незаконной деятельности гораздо более эффективно, чем в случаях незаконной деятельности в сфере традиционных финансов или активов, такими как фиатная валюта.

К тому же ключевые игроки криптовалютной индустрии сделали значительные инвестиции в свои системы, процессы и внутренние ресурсы, чтобы обеспечить защиту своих клиентов, подвергались постоянному регуляторному вниманию, внедрили меры AML и KYC, а также тесно сотрудничают с правоохранительными органами. В таких условиях криптобиржи могут значительно способствовать борьбе с экономическими преступлениями.

Приведенные тезисы позволяют сделать закономерный промежуточный вывод, который положен в основу научной гипотезы настоящего исследования и касается развития инструментов анализа блокчейна и внедрения алгоритмов

[4] URL: http://duma.gov.ru/multimedia/video/stream/ (дата обращения: 25.03.2022).

[5] URL: https://www.vesti.ru/finance/article/2490637 (дата обращения: 25.03.2022).

[6] Crypto Crime Report, February 2023. URL: https://www.chainalysis.com/ (дата обращения: 01.02.2023).

искусственного интеллекта в этот процесс. При этом наибольшую ценность в современных условиях приобретает система поиска и аккумулирования персональных данных участников криптовалютного рынка в целях законной деанонимизации их личности. Юридические критерии обоснованности такого процесса лежат в плоскости борьбы с преступностью и касаются прежде всего разработки необходимой терминологии и механизма приостановления операций (замораживания), наложения ареста и конфискации криптовалют и других цифровых активов.

В российской правовой действительности неоднократно высказывались мнения о криптовалютах. Так, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 июля 2015 г. № 32 прямо называет криптовалюты предметом преступления[7]. Генеральный прокурор Российской Федерации выступал с требованием о необходимости определения статуса криптовалют в уголовном процессе Российской Федерации[8]. Фактическое воплощение высказанного требования к законодателю должно обеспечить становление криптовалюты системообразующим центром любой будущей нормативно-правовой базы.

Однако в настоящее время, в условиях отсутствия разработанной терминологии в гражданском законе, представляется целесообразным введение в отраслевое (уголовно-правовое и уголовно-процессуальное законодательство) предлагаемого термина, что будет способствовать реализации принципа законности в уголовном судопроизводстве и нормативному упорядочиванию складывающихся общественных отношений в регулируемой социально значимой сфере. Такой шаг обеспечит наличие адекватных процессуальных гарантий защиты законных прав и интересов участников уголовного судопроизводства.

В то же время авторы усматривают «правовую ловушку», в которую попали или могут попасть разработчики соответствующей терминологии в отраслевом законодательстве, что существенно осложнит формирование законодательной инициативы, а также правоприменительную практику конкретным субъектам, поскольку дефиниция должна: однозначно установить возможность известных ценностей (криптовалют, токенов, стейблкоинов, NFT и др.), а также тех, которые появятся в обозримом будущем, быть предметом или средством любого преступления, в том числе легализации (отмывания) доходов и финансирования терроризма; учитывать две формы действий и возможность преступного использования криптовалют в режиме офлайн; способствовать решению значимых процессуальных вопросов определения стоимости конкретных цифровых активов или цифровых прав, порядка наложения ареста и конфискации.

Предлагаем термин, который носит общий характер и который возможно экстраполировать на любые трансформации экономики с позиции появления новых технологий, продуцирующих новые ценности. Данная мера способна адаптировать уголовный закон и порядок его применения для смягчения экономических рисков, связанных с новыми техническими разработками.

Цифровая ценность – это то, что используется или может использоваться в информационно-телекоммуникационном пространстве как средство обмена и имеет конкретную рыночную стоимость на момент совершения любой сделки. Цифровая ценность признается имуществом или услугой.

Приведенное определение крайне востребованно в судебно-следственной практике и юридической науке, не вступает в противоречие с разработкой и нормативным закреплением цивилистического подхода к названным вопросам, которое может длиться сколько угодно и в силу чего может быть взято на вооружение для формирования нормативной инициативы. Данный термин предлагаем закрепить в ст. 104.1 УК РФ и п. 13.1 ст. 5 Уголовного процессуального кодекса РФ (далее – УПК РФ).

Отнесение цифровых ценностей к имуществу обоснованно снимает вопросы о назначении судебно-товароведческой экспертизы и наложении ареста на имущество, поскольку, согласно ст. 160.1 УПК РФ, установив, что совершенным преступлением причинен имущественный вред, следователь, дознаватель обязаны принять меры по установлению имущества подозреваемого, обвиняемого либо лиц,

[7] О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 июля 2015 г. № 32 (в ред. от 26.02.2019). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182365/ (дата обращения: 01.02.2023).

[8] Генпрокуратура предложит включить в уголовный кодекс криптовалюту как имущество. URL: http:// www.interfax.ru/russia/803274 (дата обращения: 01.02.2023).

которые в соответствии с законодательством Российской Федерации несут ответственность за вред, причиненный подозреваемым, обвиняемым, стоимость которого обеспечивает возмещение причиненного имущественного вреда, а также принять меры по наложению ареста на такое имущество.

В 2019 г. коллегия МВД России совместно с профильными ведомствами объявила о разработке законопроекта по аресту криптовалют и других цифровых активов с последующей конфискацией, итоговый проект должен был появиться в конце 2021 г.[9], однако по настоящий момент процедура наложения ареста на криптовалюты в уголовном процессе Российской Федерации формально не урегулирована.

Правоприменители в современных условиях сталкиваются с неизбежной проблемой технического понимания механизма наложения ареста на операции, осуществляемые с использованием криптовалюты, с изъятием их из общего оборота, а также с обеспечением их надлежащей охраны.

Изучение правоприменительной практики позволило выделить несколько типичных ситуаций.

Первая связана с готовностью подозреваемого сотрудничать с органами предварительного расследования.

Так, при расследовании по уголовному делу № 119…0496 было установлено, что вознаграждение обвиняемому Д. от преступной деятельности по распространению наркотических средств в виде виртуальных активов (криптовалюты «биткоин») поступало на неперсонифицированный электронный счет на площадке «Гидра», после чего Д., с использованием сайта «обменника», осуществлял конвертацию криптовалюты «биткоин» в российские рубли и перечисление на счета, находящиеся в пользовании Д. и соучастников. Также в ходе осмотра установлено наличие на электронном счете Д. виртуальных активов (криптовалюты «биткоин») в размере 2,1354712 втс.

Ввиду отсутствия юридически закрепленного статуса криптовалюты в России и, соответственно, невозможности наложения ареста на указанный виртуальный актив, принадлежащий Д., были проведены следственные эксперименты с участием последнего. Д. в ходе проведения следственных экспериментов виртуальные активы (криптовалюта «биткоин») добровольно конвертированы в российские рубли с одновременным переводом на счета, оформленные на имя последнего[10]. После чего городским судом по ходатайству руководителя следственной группы наложен арест на денежные средства Д. на общую сумму 1 145 706 руб. 34 коп., находящиеся на счетах, оформленных на его имя.

Аналогичную методику подтверждают и другие исследователи, указывая, что «…подобная практика невозможна в случае отказа обвиняемого от сотрудничества. Существующие при такой схеме риски очевидны. Это утрата контроля за действиями обвиняемого, обман со стороны другого участника сделки купли-продажи криптовалюты, вывод денег со счетов обвиняемого его соучастниками или иными лицами до момента наложения ареста»[11].

В последнее время все чаще прямо используются процедуры наложения ареста на имущество.

Сложилась практика, когда следователи используют неточности законодательных формулировок, указывая, что в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» цифровая валюта признается имуществом. Под цифровой валютой признается совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска

[9] Полиция сделает виртуальные выводы. РБК. URL: http:// www.rbc.ru/newspaper/2019/11/07/5dc160019a7947c61a5119a3?ysclid=lmnwgrsku6570717555 (дата обращения: 01.02.2023).

[10] Справка заместителя начальника следственного управления по уголовному делу № 119…0496.

[11] *Гаврилин Ю. В., Бедеров И. С.* Установление владельцев криптовалютных кошельков при расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств : учеб. пособие. М., 2022. С. 67–68.

этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам[12]. Также суды отмечают, что «основным отличием "крипто-денег" от денег является только способ их возникновения, а поскольку понятие криптовалюты не закреплено законодательно, обозначение криптовалют как иного имущества в ходатайстве об аресте допустимо. Криптовалюты используются как средство платежа, инвестиций и накопления сбережений, то есть имеют материальную ценность, соответственно, признаются судом как иное имущество и свидетельствуют о наличии предмета преступления по смыслу примечания к ст. 158 УК РФ, на который может быть наложен арест»[13].

Для конкретного правоприменителя существуют две главные опасности конвертации криптовалюты в фиатную валюту (рубли). Во-первых, отсутствует возможность реальной оценки криптоактива, который имуществом не признается, следовательно, де-юре нет правовой возможности назначения и производства судебно-товароведческой экспертизы. Во-вторых, и это более сложная проблема, стоимость криптовалют, за исключением стэйблкоинов, подвержена серьезной волатильности и при вынесении в последующем решения о реабилитации, например, обратная оценка актива может быть проведена по гораздо более высокой стоимости, что ставит правоприменительный орган в крайне невыгодное экономическое положение. Именно поэтому необходимо хранить криптовалюту в исходном виде до вступления в законную силу приговора суда.

В настоящее время ведется работа по тестированию новейшего отечественного технического решения, разработанного платформой по безопасности цифровых активов – АО «ШАРД», совместно с кафедрой противодействия преступлениям в сфере информационно-телекоммуникационных технологий Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, позволяющего осуществлять процедуру наложения ареста на криптовалюты без риска утраты арестованных активов.

Разработано два вида криптовалютных кошельков («холодный» и «горячий», управляемых двумя ключами, один из которых должен находиться у следователя – инициатора проведения процессуального действия, другой у соответствующего должностного лица, таким образом любая транзакция (зачисление или снятие криптоактивов) подтверждается двумя ключами.

Контртеррористическое управление ООН совместно с Евразийской группой по противодействию легализации преступных доходов и финансирования терроризма и Росфинмониторингом поясняет, что заморозка криптовалюты подозреваемого (обвиняемого) возможна лишь в случае использования им централизованных провайдеров услуг виртуальных активов, работающих в соответствии с нормами права в качестве субъекта противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма или при желании криптобиржи (обменника) сотрудничать с правоохранительными органами[14].

Заморозка или наложение ареста подразумевает временное запрещение перевода, конверсии, размещения (перемещения) собственности или временный арест (взятие под контроль собственности) на основании постановления, выносимого судом или компетентным органом.

Получить сведения о владельце криптокошелька в странах, где деятельность провайдеров услуг виртуальных активов нормативно закреплена в национальном праве, возможно путем направления правоохранительными органами запроса. В странах, где оборот виртуальных активов не урегулирован, получение информации осуществляется посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий. При направлении запроса необходимо соблюдать требования международных стандартов, в случаях некорректного запрашивания сведений запрос остается без рассмотрения.

Легальные биржи не заинтересованы в обороте криптовалюты с признаками криминального происхождения и исполняют просьбы российских органов правопорядка. При переводе постановления суда на английский язык (язык международного общения) следует избегать формулировок о наложении ареста на имуще-

[12] Материалы уголовного дела № 121…208, находящегося в производстве следователя Следственного департамента МВД России.

[13] Постановление по делу № 3/9-58/2022 от 1 апреля 2022 г., Пушкинский районный суд г. Санкт-Петербурга.

[14] См.: *Тисен О. Н.* Доказывание преступлений, совершенных с использованием криптовалют : следственная и судебная практика в условиях пробелов в правовом регулировании // Криминологический журнал. 2023. № 2. С. 152–157.

ство. Международная практика свидетельствует об исполнении криптобиржами документа «Temporary Restraining Order Freezing Assets»[15], в котором отдельно указывается установленное судом правовое требование о замораживании активов, необходимое для предотвращения растрачивания или перевода этих активов из-под юрисдикции суда, вынесшего такое решение[16].

В условиях санкционных ограничений международного масштаба возможно направлять запрос, например, от организаций международного сотрудничества (АСЕАНАПОЛ, ОДКБ, ШОС, БРИКС), при этом следует указывать на трансграничный характер платежей.

[15] Временный запретительный судебный приказ о замораживании активов.

[16] An order freezing assets is necessary to preserve prevent dissipation or transfer of those assets from the jurisdiction of this Court.

Библиографический список

Гаврилин Ю. В., Бедеров И. С. Установление владельцев криптовалютных кошельков при расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств : учеб. пособие. М. : Академия управления МВД России, 2022. 76 с.

Тисен О. Н. Доказывание преступлений, совершенных с использованием криптовалют : следственная и судебная практика в условиях пробелов в правовом регулировании // Криминологический журнал. 2023. № 2. С. 152–157.

References

Gavrilin Yu. V., Bederov I. S. Identification of owners of cryptocurrency wallets in the investigation of crimes in the field of illicit drug trafficking : a textbook. Moscow : Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2022. 76 p.

Tisen O. N. Proving crimes committed using cryptocurrencies : investigative and judicial practice in the context of gaps in legal regulation // Criminological Journal. 2023. No. 2. P. 152–157.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Расторопов С. В., руководитель департамента уголовного права, процесса и криминалистики, доктор юридических наук, профессор

E-mail: svrastoropov@hse.ru

Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя

Пушкарев В. В., начальник кафедры противодействия преступлениям в сфере информационно-телекоммуникационных технологий, почетный сотрудник МВД, кандидат юридических наук, доцент

E-mail: ppsitt@mail.ru

Поступила в редакцию: 15.01.2024

Для цитирования:

Расторопов С. В., Пушкарев В. В. Замораживание, наложение ареста и конфискация криптовалют и других цифровых активов: пути решения правовых и процессуальных проблем // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 180–185. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/180-185.

National Research University «Higher School of Economics»

Rastoropov S. V., Head of the Department of Criminal Law, Procedure and Criminology, Doctor of Law, Professor

E-mail: svrastoropov@hse.ru

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named by V. Y. Kikot

Pushkarev V. V., Head of the Department of Combating Crimes in the Field of Information and Telecommunication Technologies, Honorary Employee of the Ministry of Internal Affairs, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: ppsitt@mail.ru

Received: 15.01.2024

For citation:

Rastoropov S. V., Pushkarev V. V. Freezing, seizure and confiscation of cryptocurrencies and other digital assets: ways to solve legal and procedural problems // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). С. 180–185. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/180-185.

УДК 343.241
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/186-198

ОБ АКТУАЛЬНОСТИ ВОЗВРАЩЕНИЯ В СИСТЕМУ НАКАЗАНИЙ КОНФИСКАЦИИ ИМУЩЕСТВА НА ФОНЕ ПРОВЕДЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОЙ ВОЕННОЙ ОПЕРАЦИИ НА УКРАИНЕ[1]

Л. В. Любимов
Воронежский государственный университет

ON THE RELEVANCE OF THE RETURN OF PUNISHMENT IN THE FORM OF CONFISCATION OF PROPERTY AGAINST THE BACKGROUND OF A SPECIAL MILITARY OPERATION IN UKRAINE

L. V. Lyubimov
Voronezh State University

Аннотация: предпринята попытка теоретически и практически обосновать целесообразность возвращения в отечественное уголовное законодательство общей конфискации имущества, посредством которой возможно решить в нашей стране ряд проблем уголовно-правового, демографического и экономического характера, возникших в связи с проведением специальной военной операции на Украине.
Ключевые слова: система наказаний, иные меры уголовно-правового характера, общая и специальная конфискации имущества.

Abstract: the publication attempts the author to theoretically and practically substantiate the expediency of the return to the domestic criminal legislation of the general confiscation of property, through which it is possible to solve in our country a number of problems of a criminal, demographic and economic nature that arose in connection with the conduct of a special military operation in Ukraine.
Key words: the system of punishments, other measures of a criminal-legal nature, general and special confiscation of property.

Следует отметить, что дискуссия на тему возвращения в систему наказаний конфискации имущества ведется довольно давно. Напомним суть данного научного дискурса и чем он вызван. Так, вплоть до декабря 2003 г. конфискация имущества в качестве дополнительного вида наказания предусматривалась отдельными статьями Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), устанав-

[1] В названии и далее по тексту статьи топоним «Украина» применяется в сочетании с предлогом «на», а не с предлогом «в». Сделано это не из-за желания дискриминировать кого-либо по национальному признаку, а в дань уважения к правилам и традициям русского языка. Не секрет, что, начиная с 1993 г., когда Кабинет министров Украины потребовал признать нормативным для русского языка вариант «в Украину», применение указанных предлогов в письменной и устной речи стало часто, особенно на Украине, коррелироваться с соответствующей политической позицией и выступать в качестве некоего «маркера идентичности». Применение предлога «в» сообщало о принадлежности к среде так называемых «украинских патриотов», а применение предлога «на» позволяло подозревать в выступающем их политического оппонента. В итоге у нас появился «предлог для ссоры». Категорически отвергая саму возможность использования русского языка для деления на «свой» и «чужой», позволим себе заметить, что традиционно предлог «на» применяется и к другим топонимам (например, на Мальте, на Кипре, на Мальдивах, на Сейшелах, на Ямайке, на Кубе, на Аляске, на Мадагаскаре, на Чукотке, на Сахалине, на Ближнем Востоке, на Святой земле и т. д.). Но из всего многообразия географических мест к которым применим предлог «на», инсинуации на тему о якобы пренебрежительном отношении русскоговорящих к своей «Окраине» возникли только на Украине. На наш взгляд, исключительно в целях разжигания национальной ненависти украинцев к России.

© Любимов Л. В., 2024

ливающими ответственность за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные из корыстных побуждений. Но Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ[2] данный вид наказания был исключен как из перечня видов наказаний, указанного в ст. 44 УК РФ, так и из санкций упомянутых статей.

Устранение конфискации имущества в УК РФ и тем самым игнорирование со стороны законодателя ее возможностей в качестве уголовно-правовой меры борьбы с преступностью стало предметом широкого обсуждения в научной среде. Большинство юридического сообщества не поддержало такого радикального решения и высказалось против него, указывая, что данный необдуманный шаг пагубно отразится на состоянии и тенденции преступности. Весомым доводом в ошибочности сделанного законодателем шага выступили и требования ряда Конвенций ООН, ратифицированных Российской Федерацией уже после указанных событий. Так, ч. 1 ст. 31 Конвенции ООН против коррупции, вступившая в силу в нашей стране с 21 марта 2006 г., предписывала обязанность государства-участника принять «в максимальной степени, возможной в рамках его внутренней правовой системы, такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения возможности конфискации:

a) доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов;

b) имущества, оборудования и других средств, использовавшихся или предназначенных для использования при совершении преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией»[3].

Подобные требования о конфискации имущества предусматривались также:

– ст. 12 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности[4];

– ст. 8 Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма[5];

– ст. 1, 13–16 Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности[6] и др.

Поэтому в 2006 г. конфискация имущества была восстановлена в УК РФ, но не в качестве вида наказания, а в качестве иной меры уголовно-правового характера[7]. Данный шаг законодателя вызвал очередной этап в развитии научного дискурса, который ведется до настоящего времени и связан с решением вопроса, в каком виде конфискации имущества следует пребывать в отечественном уголовном законодательстве.

Следует напомнить, что в теории выделяют два основных вида конфискации: общую и специальную. Общая конфискация предусматривает изъятие всего имущества осужденного, принадлежащего ему на законных основаниях; специальная – лишь определенного имущества, находящегося у осужденного как на законных, так и незаконных основаниях, но тем или иным образом связанного с совершенным преступлением. Как правило, к такому имуществу относят:

– денежные средства, иное имущество, полученные в результате совершения преступления;

– орудия и средства, иные предметы, использовавшиеся для подготовки и осуществления преступного деяния;

– предметы, изъятые из свободного оборота (оружие, наркотические средства и т. п.)[8].

---

[2] О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 50. Ст. 4848.

[3] Конвенция ООН против коррупции : принята резолюцией № 58/4 Генассамблеи от 31 октября 2003 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 22.09.2023).

[4] Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности : принята резолюцией № 55/25 Генассамблеи от 15 ноября 2000 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml (дата обращения: 22.09.2023).

[5] Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма : принята резолюцией № 54/109 Генассамблеи от 9 декабря 1999 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/terfin.shtml (дата обращения: 22.09.2023).

[6] Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ETS № 141) : принята в Страсбурге 8 ноября 1990 г. URL: http://base.garant.ru/2541079/ (дата обращения: 22.09.2023).

[7] Указанные дополнения в уголовное законодательство были внесены Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О ратификации конвенции совета Европы о предупреждении терроризма” и Федерального закона “О противодействии терроризму”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3452

[8] См.: *Додонов В. Н.* Сравнительное уголовное право. Общая часть. М., 2009. С. 317.

И если обратиться к действующему российскому уголовному законодательству, а именно к тексту ч. 1 ст. 104[1] УК РФ, то можно увидеть в нем перечень имущества, подлежащего специальной конфискации. Исключение будет составлять только имущество, указанное в п. «д» данной части, к характеристике которого мы обратимся чуть позже. Сейчас только отметим, что данный пункт появился в УК РФ совсем недавно (в июле 2022 г.[9]) и представляет собой не что иное, как введение дополнительного правового инструмента, направленного в том числе на решение демографической проблемы в нашей стране, обострившейся на фоне проведения специальной военной операции на Украине[10] (далее – спецоперация на Украине). О результативности этого инструмента пока судить рано, однако следует отметить, что по итогам 2022 г. в России отмечалось снижение смертности от ДТП на 4,7 % и количество погибших составило 14 172 человека[11].

Противники общей конфискации имущества апеллируют тем, что она не используется в уголовном законодательстве большинства стран мира, а в отдельных из них даже введен запрет на ее применение, закрепленный в основном законе государства – конституции. На постсоветском пространстве примерами такого подхода к общей конфискации имущества могут служить Азербайджан (в ч. 4 ст. 29 Конституции которого отмечено, что «полная конфискация имущества не допускается»[12]), а также Грузия, в которой решением Конституционного Суда от 21 июля 1997 г. конфискация имущества была признана противоречащей Конституции страны (из-за нарушения принципа обязательного равноценного возмещения при отчуждении собственности) и в последующем исключена из Уголовного кодекса Грузии[13].

Действительно в последнее время в уголовном законодательстве стран ближнего зарубежья наблюдается тенденция ухода от практики применения общей конфискации имущества и введения правовых норм, устанавливающих действие специальной конфискации. В качестве примера здесь можно привести изменения, произошедшие в уголовном законодательстве Республики Армения в связи с вступлением в ней в силу с 1 июля 2022 г. нового Уголовного кодекса. В частности, ст. 121 УК Республики Армения теперь предусматривает конфискацию (безвозмездное изъятие):

– имущества, прямо или косвенно возникшего или полученного в результате преступления;

– дохода или выгод иного вида, полученных от использования этого имущества;

– орудия и средства, использованных или предусмотренных для использования в совершении преступления;

– предмета преступления[14].

Также с 19 июля 2019 г. утратила силу ст. 61 Уголовного кодекса Республики Беларусь, предусматривавшая применение конфискации имущества в качестве вида наказания и характеризовавшая ее как принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью осужденного[15]. Вместо данной нормы в Уголовный кодекс Республики Беларусь была включена ст. 46[1] «Специальная конфискация», устанавливающая, что при совершении преступления подлежат принудительному безвозмездному изъятию в собственность государства:

– имущество, добытое преступным путем или приобретенное на средства, добытые преступным путем;

---

[9] Введен в действие Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 150 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5225.

[10] Необходимо пояснить, что до недавнего времени на автодорогах Российской Федерации ежегодно погибало порядка 16–18 тысяч человек (в 2018 г. – 18 214 чел., в 2019 г. – 16 981 чел., в 2020 г. – 16 152 чел.), что в сложившихся условиях является неприемлемой цифрой.

[11] См. подробнее: Показатели состояния безопасности дорожного движения. URL: http://стат.гибдд.рф/ (дата обращения: 22.09.2023).

[12] Конституция Азербайджанской Республики : принята на всенародном референдуме 12 ноября 1995 г. URL: http://constcourt.gov.az/ru/legislation/37 (дата обращения: 22.09.2023).

[13] См.: *Куликов А. В., Хибнерс Ю. А.* Зарубежный опыт применения конфискации имущества (сравнительно-правовой анализ) // Известия Тульского гос. ун-та. Серия : Экономические и юридические науки. 2021. № 4. С. 45.

[14] Уголовный кодекс Республики Армения : принят 5 мая 2021 г. URL: http://www.parliament.am/law_docs_8/27052021HO199_rus.pdf (дата обращения: 22.09.2023).

[15] Уголовный кодекс Республики Беларусь : Закон РБ от 9 июля 1999 г. № 275-З. URL: http://belzakon.net/Кодексы/Уголовный_Кодекс_РБ/Статья_61 (дата обращения: 22.09.2023).

– доход, полученный от использования этого имущества, а также предметы преступления, если они не подлежат возврату потерпевшему или иному лицу;

– орудия и средства совершения преступления, принадлежащие лицу, совершившему преступление;

– вещи, изъятые из оборота.

Помимо перечисленного, в ст. 46^1 УК РБ указывается, что независимо от права собственности подлежит специальной конфискации и транспортное средство, которым управляло лицо, совершившее преступление, предусмотренное ст. 317^1 УК РБ «Управление транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством такому лицу либо отказ от прохождения проверки (освидетельствования)» (за исключением транспортных средств, выбывших из законного владения собственника (пользователя) помимо его воли или в результате противоправных действий других лиц)[16].

Конфискация транспортного средства, принадлежащего обвиняемому и использованного им при совершении преступления, предусмотренного ст. 264^1, 264^2 или 264^3 УК РФ, стала возможной и в нашей стране в связи с введением в действие уже упомянутого п. «д» ч. 1 ст. 104^1 УК РФ.

Одновременно возникает вопрос, можно ли данную конфискацию в полной мере классифицировать как специальную. Ведь буквальное толкование текста, содержащегося в ч. 1 ст. 104^1 УК РФ, приводит к выводу о том, что транспортное средство не может выступать в перечисленных преступлениях в качестве орудия, оборудования или средства их совершения, иначе такая конфискация транспортных средств производилась бы уже давно на основании п. «г» ч. 1 ст. 104^1 УК РФ и введения в данную норму права дополнительно п. «д» не требовалось. Но и предметом этих преступлений транспортное средство можно назвать весьма условно, так как в теории уголовного права хоть и высказываются подобные суждения, но Пленум Верховного Суда РФ, давая разъяснения касаемо судебной практики по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, от подобной трактовки воздержался[17].

Представляется, что транспортное средство еще может рассматриваться в качестве предмета преступления, предусмотренного ст. 264 УК РФ, потому как данная норма устанавливает уголовную ответственность не только за нарушение правил дорожного движения, но и за нарушение правил эксплуатации транспортного средства. Однако ввиду того, что ст. 264^1 УК РФ «Управление транспортным средством в состоянии опьянения лицом, подвергнутым административному наказанию или имеющим судимость», ст. 264^2 УК РФ «Нарушение правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию и лишенным права управления транспортными средствами» и ст. 264^3 УК РФ «Управление транспортным средством лицом, лишенным права управления транспортными средствами и подвергнутым административному наказанию или имеющим судимость» предусматривают уголовную ответственность именно за нарушение водителем правил дорожного движения, совершенное неоднократно, то в перечисленных составах преступлений транспортное средство не является той вещью материального мира, на которую направлено совершение указанных преступлений, а значит, в них транспортное средство не может выступать в качестве предмета преступления.

Но если транспортное средство не является ни предметом, ни орудием, ни оборудованием и ни средством совершения преступлений, предусмотренных ст. 264^1, 264^2 и 264^3 УК РФ, то тогда к нему не может применяться специальная конфискация имущества. Становится очевидным, что на самом деле в п. «д» ч. 1 ст. 104^1 УК РФ законодатель прибегнул к возможностям общей конфискации имущества, выдавая ее за специальную. Поэтому и сферу применения данного пункта он вынужден был очертить с учетом права собственности на транспортное средство, указав, что конфискации подлежит именно транспортное средство, принадлежащее самому обвиняемому.

Такое завуалированное наличие в праве общей конфискации имущества свидетельствует

[16] О внесении изменений и дополнений в некоторые кодексы Республики Беларусь : Закон РБ от 9 января 2019 г. № 171-З. URL: http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11900171&p1=1 (дата обращения: 22.09.2023).

[17] О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 декабря 2008 г. № 25 // Рос. газета. 2008. 26 дек.

о целесообразности ее возвращения в уголовный закон в полноценном виде, а именно в качестве вида наказания. Актуальность подобного возвращения конфискации имущества в систему наказаний обусловливается еще и тем, что это позволит дополнительно решить ряд проблем, вызванных проведением спецоперации на Украине, первой из которых выступает опять же демографическая, но связанная уже с массовым оттоком граждан из нашей страны.

Только по официальным данным, опубликованным в докладе Федеральной службы государственной статистики (Росстате) о социально-экономическом положении России в 2022 г., с января по ноябрь из страны уехали 622 915 человек, тогда как за тот же период 2021 г. Россию покинули 232 385 человек. Таким образом, по данным Росстата, число выбывших из Российской Федерации увеличилось на 390,5 тыс. человек (или в 2,7 раза), как за счет эмигрантов в государства – участники СНГ – на 339,4 тыс. человек (или в 2,7 раза), так и за счет выбывших в страны дальнего зарубежья – на 51,1 тыс. человек (или в 2,9 раза)[18].

По неофициальным данным, опубликованным редакцией Forbes и основанным на заключении аналитиков АО «Альфа-Банк» о состоянии рынка труда и потребления, – Россию в третьем квартале 2022 г. могли покинуть около 1,2 млн человек[19].

Приведенные цифры наглядно свидетельствуют о том, что если в ближайшее время не предпринять меры по возвращению наших граждан на Родину, то это может привести не просто к демографической проблеме, а к демографической катастрофе. Необходимо понимать, что самое ценное, чем обладает любое государство, – это ее человеческий потенциал, который является самым трудновосполнимым. Покинувшие страну граждане в большинстве своем представляют не только трудоспособный, но и высоко образованный слой населения, восполнить который Россия если и сможет, то не менее чем через 25–30 лет.

Конечно, ключевым инструментом решения данной проблемы должны выступать поощрительные меры, такие как налоговые льготы, субсидированная ипотека, отсрочка от службы в армии и даже в отдельных случаях – прекращение уголовного преследования в связи с малозначительностью деяния. Вместе с тем наличие самой возможности лишиться всего нажитого имущества в случае невозвращения на Родину и предъявления обвинения, например, в уклонении от прохождения военной и альтернативной гражданской службы или в уклонении от уплаты налогов и сборов также усилит инструментарий, который может быть применен для решения указанной демографической проблемы.

Вторую проблему, обусловленную сложностью приведения в исполнение обвинительных приговоров российских судов, выносимых в настоящее время лицам, совершившим преступления против интересов Российской Федерации, но находящимся за ее пределами, тоже возможно эффективно решать посредством применения общей конфискации имущества. Дело в том, что меры государственного принуждения, назначаемые судами на сегодняшний день к таким лицам, нельзя признать действенными. Достаточно вспомнить несколько примеров из практики, чтобы подтвердить данный вывод.

Так, первый в России заочный приговор за публичное распространение заведомо ложной информации об использовании Вооруженных сил Российской Федерации (далее – ВС РФ) был вынесен 27 января 2023 г. Басманным районным судом г. Москвы в отношении бывшего майора полиции Олега Кашинцева, который был признан виновным по п. «д» ч. 2 ст. 207[3] УК РФ и приговорен к 8 годам лишения свободы с лишением права заниматься деятельностью, которая связана с администрированием сайтов электронных или информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети «Интернет»), на четыре года, а также права занимать должности в правоохранительных органах, которые связаны с осуществлением функций представителя власти, на тот же срок. Кроме того, О. В. Кашинцева лишили звания «майор полиции». Сейчас он находится за пределами России (в начале июля 2022 г. его объявили в розыск). Ранее в 2019 г. О. В. Кашинцев уволился из органов внутренних дел на фоне протестных акций в Москве[20].

[18] См. подробнее: Социально-экономическое положение России в 2022 году : доклад. URL: http://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-12-2022.pdf (дата обращения: 22.09.2023).

[19] См.: *Злобин А.* Глава Минцифры сообщил о 100 000 уехавших из России айтишников // Сетевое издание «Forbes.ru». URL: http://www.forbes.ru/tekhnologii/482755-glava-mincifry-soobsil-o-100-000-uehavsih-iz-rossii-ajtisnikov (дата обращения: 22.09.2023).

[20] См.: Суд заочно приговорил экс-майора полиции к восьми годам за фейки об армии // Сетевое издание

На текущий момент можно констатировать, что ни один из назначенных О. В. Кашинцеву видов наказания не имеет на него ни карательного, ни воспитательного, ни частнопревентивного воздействия, т. е. цели наказания не достигаются. Во-первых, Интерпол отказался выполнить запрос об его экстрадиции в Россию. В документах об отказе выполнения запроса объясняется, что Интерпол считает преследование по вменяемой ему статье политически мотивированным. Кроме того, отмечается, что в уголовном законодательстве страны пребывания О. В. Кашинцева не существует схожей нормы, по которой он преследуется в России, а значит его действия в этой стране не признаются преступными[21]. Во-вторых, такие назначенные О. В. Кашинцеву виды наказаний, как лишение специального звания и права занимать должности в правоохранительных органах, потеряли для него какую-либо значимость в связи с его самостоятельным решением об увольнении из органов внутренних дел, принятом за четыре года до описываемых событий и говорящем о том, что он никак не связывал свою дальнейшую судьбу со службой в правоохранительной системе нашей страны. В-третьих, несмотря на решение суда о лишении его права заниматься деятельностью, которая связана с администрированием сайтов электронных или информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети «Интернет»), он по-прежнему продолжает вести свой канал «Майор в отставке» в YouTube (по состоянию на 1 сентября 2023 г. канал насчитывал более 36 тыс. подписчиков).

Аналогичная ситуация сложилась и с заочно вынесенными приговорами в отношении журналиста Александра Невзорова и блогера Вероники Белоцерковской (оба включены Минюстом России в единый реестр иностранных агентов). Басманным районным судом г. Москвы в феврале 2023 г. они были признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного п. «д» ч. 2 ст. 207[3] УК РФ:

– А. Г. Невзорову назначено наказание в виде лишения свободы сроком на восемь лет, с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима, с лишением права заниматься деятельностью, связанной с администрированием сайтов электронных и информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети «Интернет»), сроком на четыре года[22];

– В. Б. Белоцерковской назначено наказание в виде лишения свободы сроком на девять лет, с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима, с лишением права заниматься деятельностью, связанной с администрированием сайтов электронных и информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети «Интернет»), сроком на пять лет[23].

Интерпол тоже отказал в экстрадиции А. Г. Невзорова и В. Б. Белоцерковской по указанным ранее мотивам (в законодательстве Финляндии, Швейцарии, Черногории, Франции и Нидерландов не существует схожего со ст. 207[3] УК РФ уголовно-правового запрета) и, несмотря на приговор суда, они продолжают свою деятельность в сети «Интернет»:

– А. Г. Невзоров по-прежнему ведет в YouTube канал, названный его именем (на 1 сентября 2023 г. канал насчитывал 1,9 млн подписчиков);

– В. Б. Белоцерковская в сети «Интернет» ведет свой сайт «belonika.ru».

Во всех приведенных примерах еще на стадии предварительного расследования применялась обеспечительная мера в виде наложения ареста на имущество, так как санкция ч. 2 ст. 207[3] УК РФ предусматривает наказание в виде штрафа в размере от 3 до 5 млн рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до пяти лет. В частности, у О. В. Кашинцева были арестованы банковские счета на общую сумму 5 млн рублей[24], у А. Г. Невзорова – земельный участок с домом в

«РБК». URL: http://www.rbc.ru/rbcfreenews/63d3baa79a79479ed217740b (дата обращения: 22.09.2023).

[21] См.: Интерпол отказал России в экстрадиции журналистов Александра Невзорова и Андрея Солдатова, а также блогера Вероники Белоцерковской и бывшего полицейского Олега Кашинцева // Сетевое издание «RTVI». URL: http://rtvi.com/news/interpol-otkazal-rossii-v-ekstradiczii-aleksandra-nevzorova-i-veroniki-beloczerkovskoj/ (дата обращения: 22.09.2023).

[22] См.: Суд заочно приговорил Невзорова к восьми годам колонии по делу о фейках // Сетевое издание «РБК». URL: http://www.rbc.ru/politics/01/02/2023/63da209e9a7947d6f6a749f6 (дата обращения: 22.09.2023).

[23] См.: Суд заочно приговорил Белоцерковскую к девяти годам колонии // Сетевое издание «РБК». URL: http://www.rbc.ru/politics/06/02/2023/63e0b6ae9a79472710aae3ef (дата обращения: 22.09.2023).

[24] См.: Суд арестовал счета экс-полицейского в рамках уголовного дела о фейках про армию // Сетевое издание «ЗАКС.Ру». URL: http://www.zaks.ru/new/archive/view/228132 (дата обращения: 22.09.2023).

г. Санкт-Петербурге[25], а у В. Б. Белоцерковской – квартира и машиноместо в г. Москве, жилые дома, квартира и земельный участок в г. Санкт-Петербурге (на общую сумму примерно 152 млн рублей)[26]. Но в конечном итоге это для фигурантов уголовных дел ни к чему существенному не привело: штраф, который в указанной норме предусмотрен только в качестве основного вида наказания, – не назначался, так как он является наименее строгим из предусмотренных рассматриваемой нами санкцией наказаний и не соответствует тяжести совершенных преступлений, а специальная конфискация не могла быть применена, так как, во-первых, всё перечисленное выше имущество не было приобретено преступным путем, а во-вторых сама инкриминируемая им статья не входит в перечень преступлений, содержащийся в п. «а» ч. 1 ст. 104^1 УК РФ, за совершение которых предусмотрено применение специальной конфискации.

Таким образом, в сложившихся условиях существующие уголовно-правовые меры бессильны в отношении лиц, скрывающихся от российского правосудия за рубежом как за подрывную деятельность против нашего государства, так и за участие в боевых действиях на стороне украинских вооруженных националистических формирований. До настоящего времени не задержаны:

– гражданин России Антон Королев, признанный виновным в публичных призывах к осуществлению экстремистской деятельности (ч. 1 ст. 280 УК РФ) и наемничестве (ч. 3 ст. 359 УК РФ), заочно приговоренный в августе 2022 г. к девяти годам лишения свободы с лишением на три года права заниматься деятельностью, связанной с администрированием сайтов. А. Королев активно пропагандировал идеи национал-социализма и в 2014 г. вступил в полк «Азов» (признан террористической организацией и запрещен в России), в рядах которого с 2015 по 2019 г. участвовал в боевых действиях на юго-востоке Украины против сил народного ополчения самопровозглашенной Донецкой народной республики. О своей деятельности А. Королев рассказывал в интернете, а также в многочисленных выступлениях перед украинскими журналистами. Уголовное преследование А. Королева осуществляется с 2018 г. и в том же году Украина отказала в его экстрадиции[27];

– украинский журналист Дмитрий Гордон, в отношении которого 22 июля 2022 г. заочно вынесено судебное решение о применении к нему меры пресечения в виде заключения под стражу за распространение заведомо ложной информации о действиях ВС РФ (п. «д» ч. 2 ст. 207^3 УК РФ), публичные призывы к развязыванию агрессивной войны (ч. 2 ст. 354 УК РФ) и за совершение действий, направленных на возбуждение ненависти либо вражды с угрозой применения насилия (п. «а» ч. 2 ст. 282 УК РФ). Он также объявлен в международный розыск[28], но вряд ли будет выдан, так как на Украине, как и в большинстве государств мира, не допускается экстрадиция своих граждан. При этом по опубликованным в средствах массовой информации сведениям Д. И. Гордон через подставных лиц, а именно свою тещу, которая уже продолжительное время является пенсионером, владеет нежилым помещением в г. Москве площадью около 230 м^2 по адресу Охотный Ряд, дом 2 (бывшая гостиница «Москва»). Теперь это респектабельный отель Four Seasons Moscow, где нежилые помещения заняты магазинами и офисами. Только кадастровая стоимость этой недвижимости на сегодняшний день составляет около 100 млн рублей[29];

– бывший депутат Совета народных депутатов Семилукского района Воронежской области шестого созыва Нина Беляева, в отношении которой в июне 2022 г. Ленинским районным судом г. Воронежа заочно вынесено решение о применении к ней меры пресечения в виде заключения под стражу за распространение заведомо лож-

[25] См.: Суд арестовал земельный участок Невзорова в Петербурге // Сетевое издание «РБК». URL: http://www.rbc.ru/society/10/06/2022/62a2f8939a7947e09d3b48fe (дата обращения: 22.09.2023).

[26] См.: Суд арестовал имущество обвиняемой в дискредитации блогера Белоцерковской // Сетевое издание «РБК». URL: http://www.rbc.ru/politics/13/01/2023/63c1290a9a79475dd67379dc (дата обращения: 22.09.2023).

[27] См.: Россиянина заочно приговорили к 9 годам колонии за участие в «Азове» // Сетевое издание «Коммерсантъ». URL: http://www.kommersant.ru/doc/5491882 (дата обращения: 22.09.2023).

[28] См.: Мосгорсуд признал законным заочный арест украинского журналиста Гордона // Сетевое издание «Интерфакс.ру». URL: http://www.interfax.ru/russia/856052 (дата обращения: 22.09.2023).

[29] См.: Недвижимость на Охотном Ряду и бизнес : почему Следственный комитет взялся за украинского журналиста-русофоба Дмитрия Гордона // Информационное и общественно-политическое издание «Life.ru». URL: http://life.ru/p/1480099 (дата обращения: 22.09.2023).

ной информации о действиях ВС РФ (ч. 1 ст. 207[3] УК РФ) и за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, совершенные с использованием сети «Интернет» (ч. 2 ст. 205[2] УК РФ). Н. А. Беляева также была объявлена в международный розыск[30]. 3 августа 2022 г. Росфинмониторинг внес Н. А. Беляеву в список организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, после чего у нее были заблокированы все банковские счета и банковские приложения в российских банках[31];

– и многие другие персонажи уголовных дел, в отношении которых могла бы эффективно применяться общая конфискация имущества, которая избавила бы всех от присутствующего в настоящий момент чувства безнаказанности, способного, в свою очередь, породить внутри страны весьма опасные глубинные процессы в сложившихся непростых международно-политических и правовых условиях.

В качестве третьей проблемы, вполне решаемой посредством применения общей конфискации имущества, следует выделить преступные посягательства на наших граждан, исходящие с территорий сопредельных с Россией государств. В первую очередь, речь идет о так называемом телефонном мошенничестве, которое за последние годы приобрело угрожающие размеры. Проявляя завидную изобретательность, злоумышленники продолжают наживаться на человеческой доверчивости. Наиболее активно сейчас мошенники работают с клиентами банков. Поскольку количество людей, использующих карты и онлайн-платежи, постоянно растет, преступники играют на страхах граждан. Как ни парадоксально это звучит, но мошенники сегодня успешно используют опасения людей, страшащихся попасть на удочку мошенников. Уже практически не осталось тех, кого бы не одолевали звонками «сотрудники службы безопасности банка», мечтающие спасти ваши деньги от хищения. И хотя о таких вариантах мошенничества постоянно пишут в СМИ, преступники не стоят на месте, придумывая все новые и новые комбинации, позволяющие застать жертву врасплох[32].

Проведенный сервисом по поиску работы Superojob опрос россиян в сентябре 2022 г. показывает, что на получение звонков от мошенников несколько раз в неделю пожаловались 26 % респондентов. 24 % опрошенных рассказали, что им поступают подозрительные звонки несколько раз в месяц. Еще 15 % отметили, что получают мошеннические звонки несколько раз в год. Наоборот, ежедневно с такими звонками сталкиваются 14 % опрошенных. Реже всего – один раз в год – мошенники звонили 4 % респондентов. При этом 9 % опрошенных признались, что ни разу не принимали подозрительных телефонных звонков. По сравнению с результатами аналогичного опроса прошлого года число россиян, которые совсем не сталкивались с телефонными мошенниками, снизилось. Звонки стали поступать чаще (например, ежедневно их получают на 5 % больше людей, чем годом ранее)[33].

Согласно подготовленному Банком России (далее – ЦБ РФ) обзору операций, совершенных без согласия клиентов финансовых организаций[34], в 2022 г. кредитные организации вернули жертвам банковских мошенников всего 4,4% от украденных средств, или 618,4 млн рублей. Это минимальный показатель с 2019 г. (до 2019 г. ЦБ РФ не опубликовал таких данных). Для сравнения: в 2021 г. банки возместили своим клиентам 6,8 %, или 920,5 млн рублей, в 2020 г. – 11,3 %, или 1,1 млрд рублей, в 2019 г. – 15 %, или 935 млн рублей. Такой уровень возмещения объясняется сохранением высокой доли социальной инженерии, когда граждане самостоятельно переводят средства злоумышленникам или раскрывают банковские данные. В таких случаях хищения банки по закону не обязаны возвращать деньги.

[30] См.: Облсуд не отменил заочный арест воронежскому депутату по делу о дискредитации Армии РФ // Бизнес-издание «ABIREG.RU». URL: http://abireg.ru/newsitem/93917 (дата обращения: 22.09.2023).

[31] См.: Воронежского депутата Нину Беляеву внесли в список террористов и экстремистов // Сетевое издание «Коммерсантъ». URL: http://www.kommersant.ru/doc/5493286 (дата обращения: 22.09.2023).

[32] См.: Охота на россиян. Как Украина превратилась в фабрику телефонных мошенников // Сетевое издание «Аргументы и Факты». URL: http://aif.ru/society/safety/ohota_na_rossiyan_kak_ukraina_prevratilas_v_fabriku_telefonnyh_moshennikov (дата обращения: 22.09.2023).

[33] См.: Россияне рассказали, как часто получают звонки от мошенников // Сетевое издание «РБК». URL: http://www.rbc.ru/society/29/09/2022/6334ee709a794749353146de (дата обращения: 22.09.2023).

[34] См.: Обзор операций, совершенных без согласия клиентов финансовых организаций // Официальный сайт Банка России «cbr.ru». URL: http://www.cbr.ru/analytics/ib/operations_survey_2022/ (дата обращения: 22.09.2023).

Всего в 2022 г. злоумышленникам удалось украсть у банковских клиентов 14,1 млрд рублей. Это рекордно высокий показатель минимум с 2019 г. До этого периода ЦБ РФ в статистике мошеннических операций учитывал только транзакции по картам. Сейчас в статистку входят все транзакции, проведенные с помощью электронных средств платежей.

На фоне активного развития новых дистанционных платежных сервисов и роста объема денежных переводов с применением электронных средств платежа (в 2022 г. банковские клиенты перевели 1,4 квадриллиона рублей, годовой рост составил 39 %) объем хищений за год вырос на 4,29 %.

При отмечающемся росте объема украденных средств сокращается число мошеннических переводов: количество операций без согласия клиентов снизилось на 15,31 % по сравнению с 2021 г. и составило 876,5 тыс. транзакций. В ЦБ РФ отметили, что сокращение этого показателя произошло впервые за семь лет благодаря расширению комплекса мер, которые банки принимают для противодействия мошенничеству.

Основным инструментом злоумышленников для хищения средств осталось использование приемов и методов социальной инженерии, когда человек под психологическим воздействием добровольно переводит денежные средства или раскрывает банковские сведения, позволяющие злоумышленникам совершить хищение. В 2022 г. доля таких операций составила 50,4 % против 49,4 % годом ранее. Такое мошенничество чаще всего происходит через телефонные звонки. В ЦБ РФ отмечают, что в 2022 г. к ранее используемым сценариям звонков злоумышленников от якобы «специалистов службы безопасности банка», «правоохранительных органов» и «Центрального банка» добавились сценарии, связанные с частичной мобилизацией. ЦБ РФ направил операторам связи с целью принятия соответствующих мер реагирования 756 тыс. номеров телефонов, которые использовали злоумышленники. Это в 1,7 раза превышает показатель 2021 г.

Также в 2022 г. мошенники стали активно использовать для хищения денег социальные сети и мобильные приложения. В период с 28 февраля по 31 декабря 2022 г. Банк России инициировал блокировку 1942 страниц в социальных сетях «ВКонтакте» и «Одноклассники» и 23 мобильных приложений в App Store, Google Play и других магазинах приложений.

Большинство средств – 9,2 млрд рублей – похищено через банковские приложения и сайты (доля социальной инженерии в этом канале составила 69,5 % от общего числа мошеннических переводов). Еще 2,5 млрд рублей мошенники похитили через оплату товаров и услуг в интернете (социальная инженерия была использована в 48,7 % случаев). Наименьший объем – 1,5 млрд рублей – был похищен при использовании карт без согласия их владельцев в банкоматах или терминалах (доля социальной инженерии – 24,1 %). Злоумышленники продолжили применять комбинированные схемы мошенничества, при которых жертву вынуждали совершать перевод через эти каналы, что привело к росту показателя операций без согласия клиентов в этой группе[35].

По утверждению руководства Сбербанка, до 95 % всех звонков, которые поступают россиянам от телефонных мошенников, исходят сейчас с территории Украины, а «столицей» таких злоумышленников является город Днепр, в котором на пике активности насчитывалось более 1100 call-центров (по состоянию на февраль 2023 г. – 150), осуществляющих данную преступную деятельность. В настоящее время на всей территории Украины фиксируется деятельность около 800–900 таких call-центров. Рекордная сумма, украденная мошенниками с Украины у клиента банка за один телефонный звонок, в 2022 г. составила 150 млн рублей. В свою очередь, генеральный директор Национальной системы платежных карт (НСПК) Владимир Комлев заявил, что скрипты, которые используются мошенниками, пишутся не на Украине, а на «более западных территориях Европы»[36].

Российскими правоохранительными органами в настоящее время стали производиться задержания украинских граждан, причастных к совершению телефонных мошенничеств. Так, 13 апреля 2023 г. Тверской районный суд г. Москвы вынес решение о применении меры

[35] См.: Банки вернули жертвам мошенников минимальную за четыре года сумму // Сетевое издание «РБК». URL: http://www.rbc.ru/finances/14/02/2023/63eb5da89a794701b759621f (дата обращения: 22.09.2023).

[36] Названа «столица» телефонного мошенничества // Сетевое издание «РБК». URL: http://www.rbc.ru/life/news/63ee02b69a7947e7d627d155 (дата обращения: 22.09.2023).

пресечения в виде заключения под стражу в отношении задержанного и доставленного в Москву Евгения Суркова, подозреваемого в мошенничестве, совершенном в особо крупном размере в составе организованной группы (ч. 4 ст. 159 УК РФ). Подозреваемый представлял старейший на Восточной Украине мошеннический call-центр, сформированный в Бердянске. Е. Сурков числился в этой структуре на низшей должности «звонаря», в его задачу входила первичная обработка будущей жертвы телефонного мошенничества под видом майора МВД России или сотрудника службы безопасности банка, название которого подозреваемый выбирал в зависимости от привязанных к номеру телефона потерпевшего дебетовых или кредитных карт. В случае если контакт с жертвой телефонного мошенничества удавалось установить, к диалогу подключались старшие партнеры Е. Суркова, якобы представляющие, соответственно, Центробанк или ФСБ России[37].

Из-за того, что Е. Сурков в приведенной преступной схеме занимал низшее положение, он может и не обладать большой собственностью. Возможно, и принадлежащего ему имущества хватит только на возмещение ущерба, причиненного его преступлением, но при этом необходимо понимать, что у суда в настоящее время нет даже теоретической возможности назначить Е. Суркову и ему подобным специальную конфискацию, так как ч. 4 ст. 159 УК РФ не входит в перечень преступлений, изложенный в п. «а» ч. 1 ст. 104[1] УК РФ. Такое положение дел не вполне соответствует реалиям сегодняшнего дня и существующим в нем опасностям, тем более когда речь начинает идти об ответственности руководителей подобных мошеннических схем. Представляется, что все эти лица должны отвечать в рамках уголовного закона не только преступно нажитым имуществом. Государству следует подать четкий сигнал, что они рискуют всем своим имуществом, когда решаются на указанные выше действия.

Насущность такого варианта решения анализируемой нами проблемы обусловлена и тем, что применяемую в настоящий момент конфискацию имущества, добытого преступным путем, нельзя назвать действенной профилактической мерой не только по отношению к подобным лицам, но и к другим осужденным в России. Дело в том, что существующая на практике сложность доказывания органами предварительного расследования преступности происхождения имущества у виновных приводит к тому, что специ-

Таблица 1

Виды наказания, назначенные осужденным лицам[38]

	Число осужденных					Удельный вес в общем числе осужденных к мерам наказания, %				
	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
Всего осуждено[1]	697 054	658 291	598 207	530 998	565 317					
из них: освобождено от наказания по амнистии и другим основаниям	7 377	6 388	6 794	6 526	9 618					
Осуждено к видам наказания[2]	689 677	651 903	591 413	524 472	555 699	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе дополнительное наказание: конфискация имущества[3]	2 059	2 459	2 616	2 580	3 463	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6

Примечания:

[1] Расчет осуществляется по окончательному наказанию.

[2] Учет ведется по совокупности наказаний и приговоров.

[3] Учитывается число лиц, в отношении которых применена ст. 104[1] УК РФ.

[37] См.: Участник украинского мошеннического кол-центра доставлен в Москву // Деловая газета «Взгляд». URL: http://vz.ru/news/2023/4/13/1207328.html (дата обращения: 22.09.2023).

[38] Основные статистические показатели состояния судимости в России за 2008–2021 годы. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2074 (дата обращения: 22.09.2023).

альная конфискация имущества судами практически не назначается. Так, ежегодно в России за период с 2017 по 2021 г. количество лиц, к которым применялась данная мера уголовно-правового характера, не превышала 3,5 тыс. человек, а их максимальный удельный вес в общем массиве осужденных составлял всего 0,6 % (табл. 1).

Причем это происходит на фоне активного применения судами такой меры обеспечения, как наложение ареста на имущество. Статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел по первой инстанции свидетельствуют о том, что объем и стоимость имущества, подвергнутого аресту в десятки раз, а по отдельным критериям и в сотни раз больше, чем конфискованного (табл. 2).

Четвертая проблема, которую также можно будет решать посредством применения общей конфискации имущества, – это борьба против выведения из нашей страны капитала и за возвращение капитала, находящегося в настоящее время вне юрисдикции Российской Федерации, что, по сути, является частью санкционной войны, развязанной коллективным Западом. Количество санкций, введенных в отношении

Таблица 2

Сведения о наложении ареста на имущество, его продлении и конфискации имущества в России (за 2022 год)[39]

Виды имущества	Наложен арест по постановлениям судов	Продлен арест на имущество по постановлениям судов	Применена конфискация по приговорам судов (ст. 1041 УК РФ)	Применена конфискация по иным судебным актам судов (ст. 1041 УК РФ)
Денежные средства на счетах в рублях	646 529	1 108	162	3
Денежные средства на счетах в иностранной валюте	525	44	7	1
Денежные средства наличные (в рублях)	1 855	85	644	13
Денежные средства наличные (в иностранной валюте)	8 731	13	22	0
Жилые помещения (квартиры, дома, их доли)	3 992	1 145	17	0
Производственные помещения	149	81	0	0
Иные нежилые помещения	1 596	787	12	0
Земельные участки	4 058	1 276	34	0
Автомобили и другие транспортные средства	12 646	1 971	614	11
Мобильные устройства (телефоны, планшеты, ноутбуки т.п.)	4 245	30	3 616	22
Бытовая техника	839	31	42	1
Ценности	185	26	21	0
Оборудование	155	55	66	3
Средства производства	18	9	11	3
Товары и продукция	57	14	24	0
Орудия и иные средства совершения преступления	154	6	487	58
Иное имущество	45 876	983	5 833	20
из стр.1 сумма в рублях	639 694 656 279	378 745 173 395	6 657 473 560	2 000
из стр. 3 сумма в рублях	4 385 559 210	1 681 400 104	123 424 983	48 720

[39] Основные статистические показатели состояния судимости в России за 2008–2021 годы. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2074 (дата обращения: 22.09.2023).

России и дружественных ей стран, вынуждает говорить о появлении самостоятельной отрасли права в законодательстве западных стран – санк-

ционного права. Данными санкционными мерами российский бизнес и российских граждан заставляют определиться, с кем они – с Западом или с российской властью.

Не вдаваясь в обширный анализ всех предпринятых против нашей страны санкционных действий, приведем всего один пример, наглядно показывающий, как заставляют сделать такой выбор даже не российских миллиардеров, а российский средний класс, причем в стране, которая на протяжении столетий сохраняла свой нейтралитет, а ее банковская система до недавнего времени являла собой всемирную «тихую гавань» для капиталов. Так, начиная с февраля 2023 г. ведущие швейцарские банки (UBS и Credit Suisse) начали следить за перечислениями своих клиентов из России и стали предупреждать их, что если они не перестанут являться владельцами расположенных в России компаний, оплачивающих в ней налоги, то банкам придется блокировать их счета. Банки анонсировали это решение тем, что такие клиенты платят налоги государству, которое дестабилизирует ситуацию на Украине. В целом к блокировке счетов россиян может привести несколько причин: уплата налогов в России; бизнес в России; двойное швейцарско-российское гражданство; нахождение в международном санкционном списке.

Банки вынуждены были прибегнуть к таким шагам из-за давления на них швейцарских властей, парламентских партий и Государственного секретариата Швейцарии по экономике (SECO), которые вновь начали заявлять об ужесточении контроля за исполнением санкций против России, несмотря на то, что в декабре 2022 г. SECO уже сообщил, что в Швейцарии было заблокировано российских активов на ₣7,5 млрд (около $7,95 млрд на тот момент). В феврале 2023 г. стало известно, что только банк Credit Suisse заморозил российские активы на общую сумму ₣17,6 млрд (около $19 млрд). При этом только ₣4 млрд (около $4,3 млрд) из замороженной суммы приходится на лиц, попавших под санкции. Остальные ₣13,6 млрд ($14,7 млрд) либо имеют отношение к тем, против кого ограничительные меры ввели третьи страны, либо являются средствами ЦБ РФ[40].

Надо признать, что российские власти на фоне, когда иностранная юрисдикция перестала представлять собой гарантию сохранения накопленных средств, предпринимают активные шаги по возвращению капитала под российскую юрисдикцию. Так, в период с 14 марта 2022 г. по 28 февраля 2023 г. в России был проведен четвертый этап добровольного декларирования («амнистии капиталов»)[41]. Однако представляется, что если уже на Западе наши соотечественники становятся перед выбором, с кем они, то почему этот выбор не организовать в России и в соответствии с выбранным решением предусмотреть применение как поощрительных, так и карательных мер. Среди последних общая конфискация имущества вполне могла бы выступить убедительным доводом сделать правильный выбор лицам, колеблющимся с возвращением своего капитала под российскую юрисдикцию или в его оставлении в России. Причем эффективность общей конфискации имущества в решении данной проблемы будет только возрастать по мере внедрения в нашу жизнь третьей формы национальной валюты – цифрового рубля, так как при полном переходе на него у государства появится возможность полностью контролировать всё движение капитала, выраженного в рублях[42].

В заключение следует отметить, что введение общей конфискации имущества в систему наказаний будет соответствовать наметившемуся на фоне проведения спецоперации на Украине тренду ужесточения ответственности за противодействие интересам Российской Федерации, о чем свидетельствуют не только многочисленные изменения и дополнения в Уголовном кодексе РФ, произошедшие с ее начала, но и другие новеллы отечественного законодательства. Так, в ст. 24 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»[43] (вступившего в силу с

[40] Банки Швейцарии ужесточат контроль за счетами россиян // Сетевое издание «РБК». URL: http://www.rbc.ru/finances/13/04/2023/6436c63c9a79470f578ebbc6 (дата обращения: 22.09.2023).

[41] О внесении изменений в Федеральный закон «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» : федер. закон от 9 марта 2022 г. № 48-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 11. Ст. 1598.

[42] В России запускают цифровой рубль: что это значит // Международное информационное агентство «Россия сегодня». URL: http://ria.ru/20230327/rubl-1860481581.html (дата обращения: 22.09.2023).

[43] О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 18. Ст. 3215.

26 октября 2023 г.) нашли отражение поправки, внесенные Президентом РФ В. В. Путиным еще в ходе рассмотрения Государственной Думой РФ законопроекта данного Федерального закона в (в марте 2022 г.) о лишении приобретенного гражданства за совершение преступлений, предусмотренных:

– ст. 280[2] УК РФ «Нарушение территориальной целостности Российской Федерации»;

– ст. 280[3] УК РФ «Публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности, исполнения государственными органами Российской Федерации своих полномочий, оказания добровольческими формированиями, организациями или лицами содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы Российской Федерации»;

– ст. 338 УК РФ «Дезертирство»[44].

Однако отметим, что при возвращении общей конфискации имущества в уголовный закон спектр ее применения должен быть строго определен, так как в противном случае это будет существенно затрагивать конституционные права человека. Представляется, что применяться она должна за определенный круг деяний, совершенных в период мобилизации или военного положения, в военное время либо в условиях вооруженного конфликта или ведения боевых действий. Но в отношении лиц, скрывающихся от уголовной ответственности за рубежом, ее следует применять без такой привязки ко времени и условиям.

[44] Профильный комитет Государственной Думы поддержал поправки о лишении гражданства за повторную дискредитацию армии // Сетевое издание «Коммерсантъ». URL: http://www.kommersant.ru/doc/5914650 (дата обращения: 22.09.2023).

Библиографический список

Додонов В. Н. Сравнительное уголовное право. Общая часть. М. : Юрлитинформ, 2009. 448 с.

Куликов А. В., Хибнерс Ю. А. Зарубежный опыт применения конфискации имущества (сравнительно-правовой анализ) // Известия Тул. гос. ун-та. Экономические и юридические науки. 2021. № 4. С. 43–50.

References

Dodonov V. N. Comparative criminal law. General part. Moscow : Yurlitinform, 2009. 448 p.

Kulikov A. V., Hibners Yu. A. Foreign experience in the use of confiscation of property (comparative legal analysis) // News of Tula State University. Economic and legal sciences. 2021. No. 4. P. 43–50.

Воронежский государственный университет
Любимов Л. В., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права
E-mail: leonvrn@rambler.ru

Поступила в редакцию: 25.10.2023

Для цитирования:
Любимов Л. В. Об актуальности возвращения в систему наказаний конфискации имущества на фоне проведения специальной военной операции на Украине // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 186–198. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/186-198.

Voronezh State University
Lyubimov L. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Criminal Law Department
E-mail: leonvrn@rambler.ru

Received: 25.10.2023

For citation:
Lyubimov L. V. On the relevance of the return of punishment in the form of confiscation of property against the background of a special military operation in Ukraine // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 186–198. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/186-198.

УДК 343.133+343.163«18/19»
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/199-207

ПРОКУРОР КАК СУБЪЕКТ ПРЕДАНИЯ ОБВИНЯЕМЫХ СУДУ ПОСЛЕ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ 1864 ГОДА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

В. П. Горбачев
Донбасский государственный университет юстиции

THE PROSECUTOR AS A SUBJECT OF BRINGING THE ACCUSED TO TRIAL AFTER THE JUDICIAL REFORM OF 1864 IN THE RUSSIAN EMPIRE

V. P. Gorbachev
Donbass State University of Justice

Аннотация: исследуются вопросы не только нормативной, но и фактической роли прокурора как субъекта предания обвиняемых суду после судебной реформы 1864 г. в Российской империи. Рассмотрена процессуальная деятельность прокуроров после поступления к ним от судебных следователей оконченных уголовных дел. Проанализированы сроки рассмотрения прокуратурой поступивших дел, практика их возвращения для дополнительного расследования и порядок прекращения уголовных дел. На стадии предания обвиняемых суду прокуроры реализовывали свои полномочия в целом эффективно. Имевшиеся по уголовным делам доказательства они оценивали в основном критически. С заключениями прокуроров о прекращении дел суды не соглашались относительно редко. Прокуратура предавала обвиняемых суду примерно по третьей части всех дел, направленных в суд с обвинительными актами, а по остальным делам обвиняемые предавались суду судебной палатой. Общий обвинительный уклон у прокуроров отсутствовал. Однако в некоторых случаях они предавали обвиняемых суду необоснованно, что влекло оправдание подсудимых, а иногда возвращение судами дел прокурорам.
Ключевые слова: судебная реформа, прокурор, следователь, суд, уголовное дело, предание суду, обвинительный акт, прекращение уголовного дела.

Abstract: the issues of not only the normative, but also the actual role of the prosecutor as a subject of bringing the accused to trial after the judicial reform of 1864 in the Russian Empire are investigated. The procedural activity of prosecutors after they receive completed criminal cases from judicial investigators is considered. The terms of consideration by the Prosecutor's Office of the received cases, the practice of their return for additional investigation and the procedure for termination of criminal cases are analyzed. At the stage of bringing the accused to trial, the prosecutors exercised their powers in general effectively. They assessed the evidence available in criminal cases mainly critically. With the conclusions of the prosecutors on the termination of cases, the courts did not agree relatively rarely. The Prosecutor's Office brought the accused to trial in about a third of all cases sent to the court with indictments, and in the rest of the cases the accused were brought to trial by the judicial chamber. There was no general accusatory bias among the prosecutors. However, sometimes the prosecutors brought the accused to trial unreasonably, which entailed the acquittal of the defendants or the return of the cases by the court to the prosecutors.
Key words: judicial reform, prosecutor, investigator, court, criminal case, bringing to trial, indictment, termination of criminal case.

© Горбачев В. П., 2024

Деятельность прокуратуры как одного из правоохранительных органов находится в центре внимания многих исследователей. Это во многом обусловлено тем, что в постсоветский период правовой статус прокуратуры неоднократно менялся как в сторону ограничения ее полномочий, так и в сторону их расширения. Такие изменения актуализируют изучение исторического опыта деятельности прокуратуры, который полезно учитывать при решении современных проблем.

Важным этапом развития прокуратуры в Российской империи была судебная реформа 1864 г., в результате которой принципиально изменились функции прокуратуры и главным направлением деятельности стало участие в уголовном судопроизводстве. Среди стадий уголовного процесса обязательной являлась стадия предания суду, которая занимала промежуточное положение между предварительным следствием и судебным рассмотрением дела по существу. Эта стадия была предметом изучения некоторых современных исследователей. Однако они анализировали в основном ее нормативный аспект, а практическая деятельность прокуратуры в этом направлении остается недостаточно изученной. В связи с этим целью данной статьи является выяснение не только нормативной, но и фактической роли прокурора как субъекта предания обвиняемых суду после судебной реформы 1864 г.

Стадия предания обвиняемого суду начиналась после направления судебным следователем оконченного уголовного дела прокурору, который проверял, подлежит ли оно его ведению и полно ли проведено расследование, а также решал вопрос о дальнейшем направлении дела.

Прокурор должен был рассмотреть поступившее к нему уголовное дело и дать ему указанный в законе ход в течение 7 дней со времени его получения. А чрезвычайные законы для рассмотрения дел военными прокурорами предусматривали суточный срок[1].

Несмотря на законодательное закрепление указанных сроков, ведомственные нормативные акты допускали возможность их несоблюдения. Например, прокурор Санкт-Петербургского окружного суда А. Ф. Кони в своем циркуляре товарищам прокурора от 5 апреля 1872 г. разъяснил, что установленный законом 7-дневный срок рассмотрения дел безусловно должен соблюдаться по делам, по которым были арестованы обвиняемые, а другие дела могли рассматриваться товарищами прокурора до двух недель с возможностью продления этого срока по особо сложным делам до трех недель[2]. Такой же подход был закреплен и в циркулярах министра юстиции, который не допускал нарушение установленного 7-дневного срока по арестантским делам, а по другим делам такое нарушение он допускал только в случаях: 1) если дела у товарища прокурора накопились во время временного заведования им более чем одним участком; 2) если он находился в особо продолжительной командировке и 3) если для изучения особо сложного и большого по объему дела требовалось продолжительное время[3].

Статистика свидетельствует о том, что на первоначальном этапе судебной реформы установленный срок рассмотрения дел в большинстве случаев нарушался как гражданской, так и военной прокуратурой. Это объяснялось большой нагрузкой и связанной с ней физической невозможностью обеспечить соблюдение этого срока по всем делам. Однако постепенно оперативность рассмотрения прокуратурой дел повысилась. Если в 1874 г. в течение установленного 7-дневного срока прокуратурами окружных судов рассмотрено только 38,5 % дел, то в 1894 г. – 59,2 %. В дальнейшем этот показатель постепенно снижался и в 1905 г. составил 44,2 %[4]. В военном ведомстве оперативность изучения дел была значительно выше; например, в 1912 г. в установленный законом 7-дневный срок прокуратура дала заключения по 95,8 % дел[5].

О каждом случае нарушения установленного срока товарищи прокурора должны были сообщать прокурору суда, который, рассмотрев

[1] См.: Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 54. Отд. 1. СПб., 1881. № 59491. С. 304 ; Собр. 3. Т. 27, № 29313. СПб., 1910. С. 378.

[2] См.: Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 564. Оп. 1. Д. 453. Л. 3–3 об.

[3] См.: Наказ министра юстиции, генерал-прокурора, чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов. СПб., 1896. § 31. С. 42–43.

[4] См.: Итоги русской уголовной статистики за 20 лет (1874–1894 гг.) / сост. в Стат. отделении Мин-ва юстиции при ближайшем участии Е. Н. Тарновского. СПб., 1899. С. 23–24 ; Свод статистических сведений по делам уголовным, производившимся в 1905 году : в 3 ч. СПб., 1908. Общий обзор. С. 9.

[5] См.: Отчет Главного военно-судного управления за 1912 год // Всеподданнейший отчет военного министерства за 1912 год. Петроград, 1916. С. 6.

степень уважительности причин нарушения, должен был свое заключение направить прокурору палаты[6]. Архивные материалы свидетельствуют о том, что товарищи прокурора окружных судов среди причин нарушения установленного срока указывали одновременное поступление к ним большого количества дел, первоочередное рассмотрение арестантских дел и дел, подсудных судебной палате, подготовку и участие в заседаниях суда и съезда мировых судей, служебные командировки, присутствие при допросах по делам о государственных преступлениях, заведование двумя участками и т. п. При таких обстоятельствах прокуроры причины несоблюдения срока признавали уважительными. Например, в 1910 г. в Новочеркасском судебном округе прокуроры окружных судов во всех случаях эти причины признали уважительными[7].

При поступлении уголовного дела от следователя прокуратура должна была проверить, полно ли проведено следствие. В случае его очевидной неполноты прокурор или его товарищ имели право направить дело для дополнительного следствия. На практике прокуратура возвращала примерно десятую часть уголовных дел. А в некоторых судебных округах удельный вес возвращенных для доследования дел доходил до 21 %[8].

Закон запрещал прокурорам и их товарищам под опасением ответственности возвращать дела для дополнения следствия несущественными сведениями. Министр юстиции также запрещал возвращать дела для доследования без достаточных к тому оснований, в частности, для сбора ненужных справок, изменения меры пресечения и т. п. Вместо возвращения дел для доследования он требовал необходимые указания следователям давать при производстве следствия[9]. В связи с этим следователи высказывали предложения о том, чтобы товарищи прокурора направляли дела для доследования только с разрешения прокурора, которому они должны объяснить, почему предлагаемые для доследования действия не были предложены во время самого следствия[10].

Несмотря на указанные нормативные требования, в 1880-е гг. современники отмечали, что нередко дела возвращались без всякой пользы для дела[11], для дополнения их «пустыми справками»[12], при этом прокуратура нередко отстаивала формальности[13]. Часто товарищи прокурора под различными предлогами возвращали дела для доследования только потому, что не успевали направить их в суд в установленный законом 7-дневный срок и делали это, чтобы не нарушать этот срок[14].

Однако ревизии 1895 г. отмечали, что возвращение прокуратурой дел к доследованию осуществлялось в случаях безусловной в том необходимости, но иногда эта необходимость оспаривалась следователями. В большинстве случаев дела возвращались для доследования в связи с недостаточностью собранного фактического материала, а по юридическим основаниям (в связи с неправильной квалификацией действий обвиняемого и т. п.) они возвращались сравнительно редко[15]. Среди причин возвращения дел для доследования были также различные процессуальные нарушения (если обвиняемые не были ознакомлены со всеми материалами дела или их ознакомление оформлено процессуально неправильно, если вещественные доказательства не приобщены к делу и т. п.)[16].

В военном ведомстве качество следствия было несколько выше. За 1868–1912 гг. военными прокурорами для дополнительного расследования возвращено 11 311 дел, что составило 4,2 % всех рассмотренных военной прокуратурой дел[17]. А в отдельные годы для доследования

[6] См.: Наказ министра юстиции…

[7] См.: Государственный архив Ростовской области (далее – ГАРО). Ф. 835. Оп. 1. Д. 337. Л. 2, 6, 45, 49, 51, 53, 70, 74, 76, 83, 86, 92, 95, 98, 101, 104.

[8] См.: Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Труды. Т. 3. СПб., 1897. Раздел 2. С. 370.

[9] См.: Наказ министра юстиции… § 29. С. 41.

[10] См.: Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий. Ч. 2. СПб., 1882. С. 399.

[11] См.: Там же. С. 156.

[12] См.: *А. Т.* Теневая сторона прокурорской деятельности // Судебная газета. 1883. № 27. С. 10.

[13] См.: Военный суд, его защитники и разрушители. СПб., 1883. С. 154.

[14] См.: *Жданов В.* О пререканиях следователей с прокурорами (еще по поводу 309 ст. уст. угол. суд.) // Журнал гражданского и уголовного права. 1885. Кн. 6. С. 34.

[15] См.: Высочайше учрежденная комиссия… Труды. Т. 3. Раздел 1. С. 32 ; Раздел 2. С. 370, 373.

[16] См.: ГАРО. Ф. 835. Оп. 1. Д. 334. Л. 10 об. ; Д. 514. Л. 10 ; Д. 515. Л. 1.

[17] Сведения за 1867–1887 гг.: *Иллюстров И.* Военные суды в русской армии за 25-летие. 1861–1885 г. : обзор статистических сведений по Всеподданнейшим отчетам

возвращалось до 6,8 % дел[18]. Примерно таким же было положение и в морском ведомстве, где прокуроры, например, в 1910–1912 гг. для доследования возвратили 3,4 % дел[19].

Возвращение товарищами прокурора дел для дополнительного следствия прокуроры рассматривали как свидетельство отсутствия с их стороны надлежащего надзора непосредственно во время расследования дел. В связи с этим они требовали от товарищей прокурора осуществлять «действительное наблюдение» за производством следствий и своевременно давать по делам необходимые указания о производстве следственных действий[20]. В результате принимавшихся мер с середины 1890-х гг. процент дел, возвращаемых для доследования, стал постепенно сокращаться и к 1912 г. снизился до 2,6 %[21]. Это свидетельствовало о повышении уровня прокурорского надзора непосредственно при проведении следствия.

Если после изучения поступившего от следователя дела прокурор или его товарищ считали, что следствие проведено полно и не подлежит возвращению для доследования, то они составляли свое заключение о дальнейшем направлении дела, т. е. о предании обвиняемого суду, прекращении или приостановлении следствия, об изменении подсудности дела (ст. 518, 519 Устава уголовного судопроизводства (далее – УУС). Заключение и дело направлялись в суд. А дела о должностных преступлениях и о преступлениях военнослужащих прокурор вместе со своими заключениями направлял начальству обвиняемых для решения ими вопроса о предании обвиняемых суду.

Прокуратура не имела право своей властью прекращать уголовные дела, такое право было предоставлено только суду. В случаях, когда следователь не находил оснований продолжить следствие (в связи с отсутствием состава преступления, недостаточностью доказательств и т. п.), он через прокурора направлял дело в суд для его прекращения (ст. 277 УУС). Однако прокуроры не всегда соглашались с мнением следователей и возвращали такие дела для дополнительного следствия. Например, в 1894 г. они возвратили 4601 такое дело, из которых по каждому пятому делу (902) предложили привлечь лиц в качестве обвиняемых[22].

В связи с тем, что мнение прокуратуры о необходимости прекращения дела было поставлено под контроль судебной власти, в юридической литературе высказывались предложения о предоставлении прокуратуре права самостоятельно прекращать все следствия или хотя бы только дела о преступлениях, которые не влекли лишение и ограничение прав, а также следствия, направляемые следователями для прекращения по ст. 277 УУС[23]. При подготовке изменений в Устав уголовного судопроизводства высказывались предложения о том, что суд должен прекращать только те дела, по которым были обвиняемые, а все остальные дела могла прекращать прокуратура[24].

При изучении уголовных дел прокуратура в основном критически оценивала имевшиеся в них доказательства[25]. По утверждению в 1886 г. прокурора Орловского окружного суда С. С. Хрулева, обвинительный уклон при направлении дел в суд проявляли только вновь назначенные молодые товарищи прокурора, которые

военного министерства. М., 1890. С. 78–79 ; за 1888–1912 гг. обобщены сведения «Ведомостей о движении дел по военно-прокурорскому надзору» за указанные годы, которые в качестве приложений к отчетам Главного военно-судного управления включены в ежегодные Всеподданнейшие отчеты военного министерства.

[18] См.: Отчет Главного военно-судного управления за 1878 год. Приложение № 4 // Всеподданнейший отчет военного министерства за 1878 год. СПб., 1880. С. 8.

[19] См.: Всеподданнейший отчет по морскому министерству за 1910 год. СПб., 1911. С. 191 ; Всеподданнейший отчет по морскому министерству за 1911 год. СПб., 1912. С. 183 ; Всеподданнейший отчет по морскому министерству за 1912 год. СПб., 1913. С. 183.

[20] ГАРО. Ф. 835. Оп. 1. Д. 234. Л. 1.

[21] См.: Сборник статистических сведений Министерства юстиции. Вып. 28. СПб., 1913. С. 195, 218.

[22] См.: Высочайше учрежденная комиссия… Труды. Т. 6. С. 229.

[23] См.: Высочайше учрежденная комиссия… Объяснительная записка к проекту новой редакции Устава уголовного судопроизводства. Т. 3. СПб. 1900. С. 21–22 ; *Щегловитов И.* О прекращении уголовного преследования // Журнал гражданского и уголовного права. 1887. Кн. 10. С. 62, 67.

[24] См.: Высочайше учрежденная комиссия… Объяснительная записка к проекту новой редакции Устава уголовного судопроизводства. Т. 3. С. 23–24.

[25] Дискуссионным представляется общее утверждение некоторых исследователей о том, что на стадии предания суду проявлялись односторонность и отсутствие критической оценки материалов предварительного следствия (см.: *Кудрявцева А. В., Петров А. В.* Становление и развитие института подготовки дела к судебному заседанию в России : историко-правовой аспект // Правовое государство : теория и практика. 2014. № 1. С. 27).

никогда не были в суде в качестве обвинителя; однако судебное следствие способно было «охладить» их и заставить относиться к делу серьезно и обдуманно[26].

Об объективности оценки имевшихся доказательств свидетельствует то, что абсолютное большинство дел прокуратура направляла в суд для их прекращения. В 1879–1883 гг. из общего количества дел, рассмотренных прокурорами окружных судов, обвинительные акты составлены по 30,3 % дел, а заключения о прекращении дел – по 62,1 % дел, в 1884–1888 гг. соответственно 32,2 и 57,7 %, в 1889–1893 гг. – 29,0 и 58,7 %[27], в 1906–1912 гг. – 30,8 и 58,9 %[28].

Прокуроры составляли заключения о прекращении многих из тех дел, по которым следователи считали вину обвиняемых доказанной и не ставили вопрос об их прекращении. Например, в 1879–1883 гг. следователи инициировали прекращение 47,4 % дел, направленных ими в прокуратуру, а прокуроры заключения о прекращении составили по 61,4 % дел, т. е. на 14 % больше. В 1884–1888 гг. эта разница составила 7,9 %, в 1889–1893 гг. – 4,9 %[29]. При этом по многим делам прокуроры составляли заключения об их прекращении именно в связи с недостаточностью доказательств вины обвиняемых. В результате среди всех дел, прекращенных окружными судами, в связи с недостаточностью доказательств прекращено в 1874–1877 гг. 6,2 % дел[30], в 1902–1905 гг. – 16 %, а в 1909–1912 гг. – 25 %[31], в 1914 г. – 22,3 %[32]. Возрастание удельного веса таких дел свидетельствует об отсутствии общего обвинительного уклона прокуратуры. Прокуроры ставили вопрос о прекращении дел в основном по реабилитирующим основаниям. Так, из всех дел, направленных в 1914 г. в суд для прекращения по инициативе прокуроров (ст. 523 УУС), в связи с отсутствием состава преступления суд прекратил 34,2 % дел и в связи с недостаточностью доказательств – 55,3 % дел[33].

Если окружной суд не был согласен с заключением прокурора о прекращении дела, то этот вопрос передавался на разрешение судебной палаты (ст. 528 УУС). На практике разногласия суда и прокуратуры по этому вопросу возникали относительно редко. При этом судебные палаты соглашались в основном с мнением окружных судов. Например, в 1868 г. окружные суды не согласились с заключениями прокуроров о прекращении дел в отношении 81 из 4448 обвиняемых (1,8 %); из них судебные палаты с заключениями прокуроров согласились только в отношении 15 лиц (18,5 %)[34]. В 1894 г. по вопросам прекращения дел было 220 случаев разногласий прокуратуры и суда, из них с мнением прокуратуры судебные палаты согласились только по 53 делам (24,1 %)[35].

Прокуроры судебных палат контролировали правильность заключений прокуроров окружных судов о прекращении некоторых категорий дел. Например, в округе Харьковской судебной палаты такие заключения по делам о преступлениях, которые влекли лишение прав, после их утверждения судом периодически представлялись прокурору судебной палаты с целью их проверки и внесения в судебную палату предложений об отмене неправильных определений суда[36].

При обсуждении вопросов судебной реформы в Государственном совете в 1862 г. отмечалось, что прокурор до суда должен объяснить подозреваемому, в каких действиях и на основании каких доказательств он обвиняется. Это должно было облегчать подсудимому подготовку к своей защите[37]. Задачу предварительного ознакомления с обвинением выполнял обвинительный

[26] См.: *Хрулев С.* Суд присяжных : очерк деятельности судов и судебных порядков. СПб., 1886. С. 64.

[27] См.: Итоги русской уголовной статистики за 20 лет (1874–1894 гг.). С. 20.

[28] См.: *Гредингер Ф. И.* Прокурорский надзор за пятьдесят лет, истекших со времени его преобразования по Судебным уставам императора Александра II. Петроград, 1915. С. 53.

[29] См.: Итоги русской уголовной статистики за 20 лет (1874–1894 гг.). С. 21.

[30] См.: Свод статистических сведений по делам уголовным, производившимся в 1874 году : в 3 ч. СПб., 1875. С. 20–21 ; Свод статистических сведений по делам уголовным, производившимся в 1875 году : в 3 ч. СПб., 1876. С. 22–23 ; Свод статистических сведений по делам уголовным, производившимся в 1877 году : в 3 ч. СПб., 1879. С. 22–23.

[31] См.: Судебные уставы 20 ноября 1864 г. за пятьдесят лет : в 3 т. Т. 2. Петроград, 1914. С. 356.

[32] См.: Сборник статистических сведений Министерства юстиции. Вып. 30. Петроград, 1916. С. 138–139.

[33] См.: Там же.

[34] См.: Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1405. Оп. 521. Д. 93. Л. 70–70 об.

[35] См.: Высочайше учрежденная комиссия… Труды. Т. 6. С. 212.

[36] См.: Там же. Т. 3. С. 425.

[37] См.: РГИА. Ф. 1 Б. Оп. 1. Д. 82406. С. 174.

акт, который вручался подсудимому до судебного заседания.

Обвинительный акт прокурор составлял, если в результате изучения дела он признавал вину обвиняемого доказанной. Обвинительный акт был формой заключения прокурора о предании обвиняемого суду (ст. 519 УУС), а само предание суду осуществлялось или прокуратурой путем внесения обвинительного акта непосредственно в окружной суд для рассмотрения дела по существу, или судебной палатой в качестве обвинительной камеры, которая проверяла обвинительный акт, составленный прокурором.

На практике прокуроры предавали обвиняемых суду реже, чем судебные палаты; однако постепенно их роль в этом вопросе увеличивалась. Так, в 1875 г. из всех дел, по которым прокуроры составили обвинительные акты, непосредственно в окружные суды они направили только 25 % дел, в 1885 г. – 33,7 %, 1895 г. – 34,3 %, 1905 г. – 38,1 %[38]. Юридическое значение предания суду заключалось в том, что оно изменяло правовое положение обвиняемого, который становился подсудимым.

По делам о преступлениях, которые не влекли лишение или ограничение прав состояния, закон не предусматривал особую судебную процедуру предания суду. По таким делам вся обвинительная власть сосредоточивалась у прокурора, который самостоятельно, без судебного контроля предавал обвиняемых суду путем направления обвинительного акта в окружной суд для рассмотрения дела по существу. А суд, не оценивая достаточность данных для привлечения обвиняемого к судебной ответственности[39] и не принимая решения о его предании суду[40], приступал к подготовке судебного рассмотрения дела (ст. 527 УУС).

Некоторые исследователи отмечают, что по делам, поступившим от прокурора, окружной суд мог обсуждать и решать вопрос о наличии в действиях обвиняемого признаков преступления и прекращать дела[41]. Теоретически это было возможно[42]. Однако на практике в связи с отсутствием признаков преступления суды прекращали только дела частного обвинения. А если дела, по которым в деянии обвиняемых не было признаков преступления, поступали от прокурора, то суды обычно рассматривали их по существу в судебных заседаниях и оправдывали подсудимых. Однако некоторые суды такие дела возвращали прокурорам, которые могли опротестовать их определения[43]. По делам, поступившим из прокуратуры, судебный контроль за ее решениями был предусмотрен проектом новой редакции УУС 1900 г. (ст. 481), который прямо обязывал суд проверять наличие в деянии признаков преступления и при несогласии с мнением прокурора представлять дела на разрешение судебной палаты[44].

Обвинительный акт устанавливал пределы обвинения подсудимого. Поэтому в суде прокурор не имел права обвинять его в более тяжком преступлении, чем это было указано в обвинительном акте. В соответствии с законом в обвинительном акте указывались обстоятельства преступного деяния, сведения об обвиняемом, сущность собранных против него доказательств и улик, а также квалификация преступления (ст. 520 УУС). Более детально содержание

[38] Сведения «Сводов статистических сведений по делам уголовным» (ведомости III «Производство дел в прокурорском надзоре») за соответствующие годы (см.: Свод статистических сведений по делам уголовным, производившимся в [1875–1905] году : в 3 ч. Ч. 1. СПб., [1876–1908]).

[39] См.: Всеподданнейший отчет министра юстиции за 1914 год. Петроград, 1915. С. 14.

[40] Неточным представляется утверждение о том, что по делам данной категории окружной суд при получении обвинительного акта от прокурора решал вопрос о предании суду (см.: *Гурова О. Ю.* Историческое развитие стадии подготовки к судебному заседанию и ее современное состояние // История государства и права. 2004. № 4. С. 29 ; *Варпаховская Е. М., Деревскова В. М.* Полномочия прокурора при подготовке к судебному разбирательству в законодательстве судебных реформ XIX и XX веков в России // Пролог : журнал о праве. 2021. № 2 (30). С. 43 ; *Кудрявцева А. В., Петров А. В.* Указ. соч. С. 26 ; *Рябинина Т. К.* История развития института предания суду в пореформенной России XIX века // Известия Юго-Западного государственного университета. 2012. № 6 (45). С. 253). Статья 527 УУС прямо установила, что окружной суд не постановляет определения о предании обвиняемых суду.

[41] См.: *Рябинина Т. К.* Указ. соч. С. 254.

[42] См.: Полный свод решений Общего собрания первого и кассационных департаментов и кассационных департаментов Правительствующего Сената. За 1878–1885 гг. / сост. Л. М. Ротенберг. Екатеринослав, 1909. С. 277.

[43] См.: Высочайше учрежденная комиссия… Труды. Т. 3. Раздел 2. С. 416–417 ; Объяснительная записка к проекту новой редакции Устава уголовного судопроизводства. Т. 3. С. 28–29.

[44] См.: Проект новой редакции Устава уголовного судопроизводства, составленный Высочайше учрежденною Комиссиею для пересмотра законоположений по судебной части. СПб., 1900. С. 120.

обвинительных актов разъяснялось инструкциями прокуроров судебных палат и окружных судов. Так, А. Ф. Кони отмечал, что наиболее целесообразной являлась краткость, сжатость и объективность изложения обвинительных актов[45], в них должны включаться, в частности, объяснения обвиняемого; он же разъяснял, в каких случаях в обвинительных актах должны отражаться сведения о судимости обвиняемого, его образе жизни, поведении и т. п.[46] А Наказ министра юстиции 1896 г. требовал, чтобы обвинительные акты соответствовали «условиям правильного и ясного умозаключения»[47]. Однако на практике эти акты нередко были недостаточно мотивированными[48], имелись примеры включения в них недостоверных и непроверенных фактов. Один из военных прокуроров считал, что в обвинительном акте нет надобности выяснять истину и что для этого акта «достаточно одной внешности, буквы, а там суд рассудит»[49]. В связи с этим министр юстиции, военный министр и прокуроры судебных палат неоднократно направляли подчиненным соответствующие циркуляры с требованиями устранить имевшиеся недостатки при составлении обвинительных актов[50].

На этапе предания обвиняемого суду прокуратура могла влиять на меры пресечения. Если прокурор признавал необходимым изменить или отменить уже принятую меру, то об этом он излагал свое мнение при направлении дела в суд (ст. 524 УУС). Например, в 1895 г. прокуроры составили 555 таких заключений[51]. В военном ведомстве этот вопрос регулировался аналогично, однако речь шла не об отмене мер пресечения, а только об их изменении (ст. 632 ВСУ, ст. 623 ВМСУ). С учетом этого дискуссионным является утверждение некоторых исследователей о том, что прокурор мог самостоятельно отменить или смягчить меру пресечения при составлении обвинительного акта[52]. Теория и практика по этому вопросу были неоднозначными.

В 1868 г. А. Ф. Кистяковский утверждал, что если после окончания следствия прокурор, изучив дело, считал возможным смягчить содержание под стражей на другую меру пресечения или же считал необходимым прекратить дело, то он имел право сделать распоряжение об освобождении подсудимого из-под стражи[53]. Такая практика была в некоторых судебных округах. Прокурор Харьковской судебной палаты в циркуляре от 30 апреля 1868 г. разъяснил прокурорам окружных судов законность освобождения арестованных лиц, не дожидаясь рассмотрения судебной палатой прокурорских заключений об освобождении из-под стражи[54], а в округе Каменец-Подольского окружного суда в середине 1890-х гг. товарищ прокурора, направляя в суд дело с заключением о прекращении следствия, предлагал следователю принять более мягкую меру пресечения[55]. Однако, исходя из буквального смысла закона, судебные деятели утверждали, что после составления обвинительного акта или заключения о прекращении дела прокурор не мог дать указание об освобождении арестованного лица, а мог только изложить свое мнение о смягчении меры пресечения в особом заключении и представить его на рассмотрение суда[56].

На основании изложенного можно сделать ряд выводов. Ведомственные нормативные акты допускали возможность несоблюдения установленных законом сроков рассмотрения проку-

[45] См.: ГАРФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 453. Л. 20 об.

[46] См.: ГАРФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 453. Л. 20.

[47] См.: Наказ министра юстиции… § 35. С. 47–48.

[48] См.: *Фукс В. Я.* Суд и полиция : в 2 ч. Ч. 2. М. : Университетская тип., 1889. С. 40.

[49] *Соболевский В. А.* Правосудие и правовой порядок в войсках. СПб., 1882. С. 305, 311.

[50] См.: Центральный государственный исторический архив Украины. Ф. 385. Оп. 1. Д. 1733. Л. 278 ; Государственный архив Днепропетровской области. Ф. 11. Оп. 1. Д. 452. Л. 13, 22–22 об. ; Ф. 177. Оп. 1. Д. 2. Л. 15 ; Государственный архив Одесской области. Ф. 634. Оп. 1. Д. 436. Л. 19 ; Сборник циркуляров и инструкций министерства юстиции (с 1877 по 1914 г.). Петроград, 1914. С. 163–173.

[51] См.: Сборник статистических сведений министерства юстиции. Вып. 11. СПб., 1896. С. 114.

[52] См.: *Гайнов И. Д.* История становления и развития мер уголовно-процессуального принуждения в России (XIII–XIX века) // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2012. № 4 (10). С. 111 ; *Ткачева Н. В.* Меры пресечения, не связанные с заключением под стражу, в уголовном процессе России : монография / науч. ред. А. В. Кудрявцева. Челябинск, 2004. 192 с. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1479_page_5.html (дата обращения: 25.09.2015).

[53] См.: *Кистяковский А.* О пресечении обвиняемому способов уклоняться от следствия и суда. СПб., 1868. С. 186.

[54] См.: Циркуляры г. прокурора харьковской судебной палаты гг. прокурорам окружных судов // Судебный вестник. 1868. № 102. С. 4.

[55] См.: Высочайше учрежденная комиссия… Труды. Т. 3. Раздел 2. С. 374.

[56] См.: *Тихомиров Д. П.* Применение 283 ст. уст. угол. судопр. на практике и по закону // Судебный вестник. 1872. № 140. С. 1.

ратурой представленных следователями оконченных уголовных дел. В результате примерно половину всех дел прокуратура рассматривала с нарушением установленного законом срока.

На стадии предания обвиняемых суду прокуроры реализовывали свои полномочия в целом эффективно. Для дополнительного следствия прокуратура возвращала следователям примерно десятую часть уголовных дел, что свидетельствовало о недостатках прокурорского надзора за ходом расследования непосредственно при его проведении. Однако с конца XIX в. уровень прокурорского надзора за предварительным следствием стал постепенно повышаться, в результате чего процент возвращаемых для доследования дел сократился.

Имевшиеся по уголовным делам доказательства прокуроры оценивали в основном критически. С заключениями прокуроров о прекращении дел суды не соглашались относительно редко, а при возникновении таких разногласий судебные палаты поддерживали в основном мнение окружных судов. Прокуратура предавала обвиняемых суду примерно по третьей части всех дел, направленных в суд с обвинительными актами, а по остальным делам обвиняемые предавались суду судебными палатами. Общий обвинительный уклон у прокуроров отсутствовал. Однако в некоторых случаях они предавали обвиняемых суду необоснованно, что влекло оправдание подсудимых, а иногда возвращение судами дел прокурорам.

Библиографический список

А. Т. Теневая сторона прокурорской деятельности // Судебная газета. 1883. № 27. С. 10–11.

Варпаховская Е. М., Деревскова В. М. Полномочия прокурора при подготовке к судебному разбирательству в законодательстве судебных реформ XIX и XX веков в России // Пролог : журнал о праве. 2021. № 2 (30). С. 40–49.

Военный суд, его защитники и разрушители. СПб. : тип. М. И. Румша, 1883. 197 с.

Гайнов И. Д. История становления и развития мер уголовно-процессуального принуждения в России (XIII–XIX века) // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2012. № 4 (10). С. 107–112.

Гредингер Ф. И. Прокурорский надзор за пятьдесят лет, истекших со времени его преобразования по Судебным уставам императора Александра II. Петроград : Сенатская тип., 1915. 55 с.

Гурова О. Ю. Историческое развитие стадии подготовки к судебному заседанию и ее современное состояние // История государства и права. 2004. № 4. С. 29–35.

Жданов В. О пререканиях следователей с прокурорами (еще по поводу 309 ст. уст. угол. суд.) // Журнал гражданского и уголовного права. 1885. Кн. 6. С. 12–37.

Иллюстров И. Военные суды в русской армии за 25-летие. 1861–1885 г. : обзор статистических сведений по Всеподданнейшим отчетам военного министерства. М. : Тип.-литогр. А. Тяжелова, 1890. 162 с.

Кистяковский А. О пресечении обвиняемому способов уклоняться от следствия и суда. СПб. : Тип. Правительствующего Сената, 1868. 196 с.

Кудрявцева А. В., Петров А. В. Становление и развитие института подготовки дела к судебному заседанию в России : историко-правовой аспект // Правовое государство : теория и практика. 2014. № 1. С. 24–32.

Рябинина Т. К. История развития института предания суду в пореформенной России XIX века // Известия Юго-Западного государственного университета. 2012. № 6 (45). С. 252–256.

Соболевский В. А. Правосудие и правовой порядок в войсках. СПб. : Тип. т-ва «Общественная польза», 1882. 626 с.

Тихомиров Д. П. Применение 283 ст. уст. угол. судопр. на практике и по закону // Судебный вестник. 1872. № 140. С. 1.

Ткачева Н. В. Меры пресечения, не связанные с заключением под стражу, в уголовном процессе России : монография / науч. ред. А. В. Кудрявцева. Челябинск : Изд-во ЮУрГУ, 2004. 192 с. URL : http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1479_page_5.html

Фукс В. Я. Суд и полиция : в 2 ч. Ч. 2. М. : Университетская тип., 1889. 232 с.

Хрулев С. Суд присяжных : очерк деятельности судов и судебных порядков. СПб. : Тип. Правительствующего Сената, 1886. 231 с.

Щегловитов И. О прекращении уголовного преследования // Журнал гражданского и уголовного права. 1887. Кн. 10. С. 37–81.

References

A. T. The shadow side of prosecutorial activity // Judicial newspaper. 1883. No. 27. P. 10–11.

Varpakhovskaya E. M., Derevskova V. M. The powers of the prosecutor in preparation for trial in the legislation of judicial reforms of the XIX and XX centuries in Russia // Prologue: journal of Law. 2021. No. 2 (30). P. 40–49.

The military court, its defenders and destroyers. St. Petersburg : Printing house M. I. Rumsha, 1883. 197 p.

Gainov I. D. The history of the formation and development of measures of criminal procedural coer-

cion in Russia (XIII–XIX centuries) // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2012. No. 4 (10). P. 107–112.

Gredinger F. I. Prosecutorial supervision for the fifty years that have elapsed since its transformation according to the Judicial Statutes of Emperor Alexander II. Petrograd : Senate Printing house, 1915. 55 p.

Gurova O. Yu. Historical development of the stage of preparation for the court session and its current state // History of the state and law. 2004. No. 4. P. 29–35.

Zhdanov V. About the wrangling of investigators with prosecutors (More about 309 art. of the Statute of criminal proceedings) // Journal of Civil and Criminal Law. 1885. Book 6. P. 12–37.

Illustrov I. Military courts in the Russian Army for the 25th anniversary. 1861–1885 : A review of statistical data on the reports of the Ministry of War. Moscow : Printing house A. Heavyweight, 1890. 162 p.

Kistyakovsky A. On the suppression of the accused ways to evade the investigation and the court. St. Petersburg : Printing house of the Governing Senate, 1868. 196 p.

Kudryavtseva A. V., Petrov A. V. Formation and development of the institute of case preparation for the court session in Russia: historical and legal aspect // The Legal state: theory and practice. 2014. No. 1. P. 24–32.

Ryabinina T. K. The history of the development of the institution of bringing to trial in post-reform Russia of the nineteenth century // News of the South-Western State University. 2012. No. 6 (45). P. 252–256.

Sobolevsky V. A. Justice and legal order in the troops. St. Petersburg : Printing house «Public benefit», 1882. 626 p.

Tikhomirov D. P. Application of 283 art. of the Statute of criminal proceedings in practice and by law // Judicial Bulletin. 1872. № 140. P. 1.

Tkacheva N. V. Measures of restraint not related to detention in the criminal process of Russia : monograph / ed. A.V. Kudryavtseva. Chelyabinsk : Publishing House of South Ural State University, 2004. 192 p. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1479_page_5.html (access date: 25.09.2015).

Fuchs V. Ya. Court and police : in 2 parts. Part 2. Moscow : University printing house, 1889. 232 p.

Khrulev S. Trial by jury : Essay on the activities of courts and judicial procedures. St. Petersburg : Printing house of the Governing Senate, 1886. 231 p.

Shcheglovitov I. On the termination of criminal prosecution // Journal of Civil and Criminal Law. 1887. Book 10. P. 37–81.

Донбасский государственный университет юстиции

Горбачев В. П., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права

E-mail: gorvp58@mail.ru

Поступила в редакцию: 27.07.2023

Для цитирования:

Горбачев В. П. Прокурор как субъект предания обвиняемых суду после судебной реформы 1864 года в Российской империи // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 199–207. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/199-207.

Donbass State University of Justice

Gorbachev V. P., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department

E-mail: gorvp58@mail.ru

Received: 27.07.2023

For citation:

Gorbachev V. P. The prosecutor as a subject of bringing the accused to trial after the judicial reform of 1864 in the Russian Empire // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 199–207. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/199-207.

УДК 343.2/.7
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/208-217

СУДЕЙСКОЕ УСМОТРЕНИЕ В ОЦЕНКЕ ЗНАЧЕНИЯ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ПРЕСТУПЛЕНИЯ ДЛЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

А. В. Пашковская, А. Ю. Кузнецов
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

JUDICIAL DISCRETION IN ASSESSING THE SIGNIFICANCE OF THE CAUSES AND CONDITIONS OF A CRIME FOR CRIMINAL LIABILITY

A. V. Pashkovskaya, A. Yu. Kuznetsov
Moscow State University named after M. V. Lomonosov

Аннотация: демонстрируется важность оценки значения причин и условий преступления для уголовной ответственности. Несмотря на отсутствие в уголовном законе прямого указания на обязанность соответствующей оценки, системное толкование его положений позволяет сделать вывод о такой обязанности. Анализ судебных решений свидетельствует о том, что отсутствие единодушия в указанном вопросе приводит судей к противоречивым выводам о справедливой мере наказания лицу, виновному в совершении преступления. Делается вывод о необходимости законодательного закрепления требования установления и оценки причин и условий преступлений.
Ключевые слова: судейское усмотрение, толкование уголовного закона, причины преступления, условия преступления, уголовная ответственность.

Abstract: the article demonstrates the importance of assessing the significance of the causes and conditions of a crime for criminal liability. Despite the absence in the criminal law of a direct indication of the obligation of an appropriate assessment, a systematic interpretation of its provisions allows us to draw a conclusion about such an obligation. An analysis of court decisions allows us to state that the lack of unanimity on this issue leads judges to conflicting conclusions about the just punishment for a person guilty of a crime. The conclusion in made abaut the need for legislative consolidation of the requirement to establish and assess the causes and conditions of crimes.
Key words: judicial discretion, interpretation of the criminal law, causes of the crime, conditions of the crime, criminal liability.

Индивидуализация уголовной ответственности, независимо от форм ее реализации, представляет собой сложный процесс оценки и учета множества обстоятельств уголовного дела и требований уголовного закона о максимально индивидуальном подходе к осуществлению данной деятельности. Несмотря на то что исследовательский интерес к данной теме традиционно высок, считать ее в достаточной мере разработанной, по нашему мнению, нельзя. Еще далеки от завершения дискуссии относительно перечня подлежащих установлению и оценке обстоятельств и их влияния на уголовную ответственность, относительно механизма оценки и учета ряда важнейших общих начал назначения наказания и многих других концептуальных вопросов. Примечательно, что их дискуссионный характер во многом определяет стремление законодателя уйти от установления четких правил назначения наказания и иных мер уголовно-правового воздействия. Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) в соответствующих главах изобилует лишь абстрактными положениями, которые при их реализации на практике подлежат глубокому истолкованию.

© Пашковская А. В., Кузнецов А. Ю., 2024

В свою очередь, толкование уголовного закона осуществляет субъект, также имеющий свое представление о должном и справедливом, оптимальном и соразмерном. Даже Верховный Суд Российской Федерации во всех существовавших постановлениях Пленума дает отнюдь неодинаковые рекомендации по применению правил назначения мер уголовно-правового характера.

В то же время можно сказать, что большая часть из абстрактных правил назначения мер уголовно-правового воздействия при всей их содержательной неопределенности и дискуссионности худо-бедно находит свое признание среди теоретиков. Большинство из них всё же признают необходимым устанавливать и оценивать общественную опасность преступления, обстоятельства, характеризующие личность виновного, ориентироваться на цели уголовной ответственности и т. д. Другое дело, каким образом всё это понимать и учитывать.

Заслуживает внимания и то обстоятельство, что в работах по назначению наказания дискуссии об учете названных общих начал ведутся, минуя проблему значения для уголовной ответственности причин и условий преступления. Между тем именно последние, как бы высвечивая общественную опасность преступления и опасность самой личности, помогают подобрать наиболее соответствующую уголовному закону и фактическим обстоятельствам уголовно-правовую меру.

В уголовном законе положение о необходимости учета при назначении наказания причин и условий преступления прямо не закреплено, вероятно, в силу наличия в нем характеризующих их смягчающих и отягчающих наказание обстоятельств. Однако, по нашему мнению, это является большим упущением, поскольку сами по себе смягчающие и отягчающие обстоятельства в основном частично характеризуют либо совершенное преступление, либо личность виновного, в то время как причины и условия преступления без преувеличения помогают установить общественную опасность и того, и другого одновременно. К тому же без криминологии уголовное право функционировать должным образом просто не может. Обе науки, как совершенно верно отмечает Ю. В. Голик, должны «работать» вместе[1].

Важно понимать, что причины и условия преступлений – это раздел в криминологии, который лишь в самую последнюю очередь удовлетворяет человеческий интерес в познании причин явления. Это раздел, который прежде всего призван не только к устранению, нейтрализации и минимизации последних, но и имеет другое важнейшее практическое значение – помогает максимально точно индивидуализировать уголовную ответственность и остаться убежденными в законности, справедливости и обоснованности принятого решения. Только о последнем значении установления причин и условий преступлений в теории уголовного права, к сожалению, упоминать не принято.

Тем не менее требование «работы» уголовного права и криминологии в тандеме в уголовном законе закреплено в целом ряде его положений, и их системный смысл дает это недвусмысленно понять. К примеру, в ст. 2 УК РФ установлена задача предупреждения преступлений. В ст. 43 УК РФ регламентирована такая цель наказания, как предупреждение совершения новых преступлений, причем как осужденными, так и иными лицами, что снова-таки недвусмысленно вытекает из требования предупреждения любых преступлений в статье о задачах уголовного закона.

Предупреждение преступлений, являясь важнейшей составляющей предмета криминологии, непосредственно связано с изучением механизма преступного поведения и личности преступника. Чтобы иметь представление о наиболее эффективных путях профилактической деятельности, соответствующими знаниями обладать просто необходимо. Отсюда следует сделать очевидный вывод – чтобы реализовать положения уголовного закона о его задачах и целях наказания, необходимо владеть навыками установления механизма индивидуального преступного поведения, который раскрывает мотивы и цели преступника, механизм принятия им решения о совершении преступления и иные важные детали. Исследование последних приведет к четкому представлению об общественной опасности личности и учиненного ей преступления.

Сказанное позволяет констатировать наличие обязанности суда устанавливать причины и условия преступления не только с целью возложения на должностных лиц государственных ор-

[1] См.: *Голик Ю. В.* Уголовное право и криминология должны «работать» вместе // Криминологические основы уголовного права : материалы X Российского конгресса уголовного права (26–27 мая 2016 г.) / отв. ред. В. С. Комиссаров. М., 2016. С. 56–59.

ганов и организации обязанности их устранения или недопущения, но и с целью их учета при избрании меры уголовно-правового воздействия. Следует тем не менее отметить, что на последнее значение установления причин и условий преступлений не указывается также ни в одном постановлении Пленума Верховного Суда РФ. Во многих из них содержится указание на необходимость их установления лишь с целью обращения внимания организаций и должностных лиц на обстоятельства, способствующие совершению преступлений[2].

Требования уголовного закона о необходимости его применения, исходя из задачи предупреждения преступлений, характеризуют его криминологическую обоснованность. В то же время последняя, являясь составной частью социальной обусловленности закона, гармонично сочетается с требованиями о гарантиях социальной справедливости, а также иными уголовно-правовыми принципами при осуществлении правосудия. К примеру, в ст. 6 УК РФ установлено, что меры уголовно-правового характера, назначаемые лицу, совершившему преступление, должны соответствовать обстоятельствам его совершения. Представляется, что данное законодательное положение может быть реализовано никак иначе, кроме как через учет причин и условий преступления.

Действительно, о социальной (в том числе криминологической) обоснованности решения по уголовному делу невозможно вести речь, вопреки учету обстоятельств совершения преступления, его причин и условий. С одной стороны, их установление и учет призваны предупредить совершение новых преступлений; с другой – принять справедливое судебное решение. Последнее особенно важно как для самого лица, совершившего преступление, так и для широкой общественности, поскольку справедливое отправление правосудия по уголовным делам способствует оказанию позитивного воспитательного воздействия на людей. Поэтому следует не согласиться с Л. Л. Кругликовым о целесообразности исключения из ч. 1 ст. 6 УК РФ положения о соответствии наказания и иных мер уголовно-правового характера обстоятельствам совершения преступления, приведя его в соответствие с положением ч. 3 ст. 60 УК РФ[3]. По нашему мнению, как раз напротив, в ч. 3 ст. 60 УК РФ следует подчеркнуть необходимость учета причин и условий преступления.

При назначении меры уголовно-правового воздействия лицу, совершившему преступление, важно разъяснить осуждение его поступка с приведением доводов о необходимости следования в подобных и иных случаях иным вариантам поведения. Человеку важно указать на слабость его психологических качеств в случае, когда причиной поступка явилось давление внешних условий и, напротив, показать непримиримое отношение государства к лицам с устойчивой антисоциальной установкой и всю строгость реакции на ее проявление в преступном поведении.

Такой подход воспринят уголовным законом и проявляется в том, что, во-первых, с причинами, как правило, бороться сложнее, а потому их ликвидация требует значительно большего времени (когда они носят преимущественно психологическое содержание), и, во-вторых, более строгое наказание для обладателей такой психологии является справедливым. Примером строгого отношения к преступникам с устойчивой антисоциальной установкой является установление в качестве квалифицирующих признаков составов преступных деяний элементов субъективной стороны – корыстной цели, хулиганского мотива и т. п.

Напротив, поскольку иногда причины могут носить и внешний по отношению к преступнику характер, значительное снисхождение делается лицам, на которых было оказано серьезное давление внешних условий, что проявляется, например, в установлении привилегированных составов убийства и причинения вреда здоровью.

При установлении причин и условий преступлений не должно пугать многообразие подходов к их объяснению в криминологии. В ка-

[2] См., например: п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст.105 УК РФ)»; п. 24 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» («обстоятельств, способствовавших совершению преступления»); п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 7 июля 2015 г. № 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем» и др.

[3] См.: Энциклопедия уголовного права. / В. Б. Малинин, С. А. Велиев, А. В. Савенков [и др.]. СПб., 2008. Т. 9 : Назначение наказания. С. 243.

честве инструментария следует использовать универсальную методологию объяснения преступного поведения, разработанную отечественными криминологами. Освобожденные от идеологического налета работы Б. С. Волкова[4], В. Н. Кудрявцева[5], Н. Ф. Кузнецовой[6], ряд коллективных монографий[7], посвященных соответствующему вопросу, должны стать качественным руководством в деятельности правоприменительных органов.

Оставляя за рамками настоящей работы многие дискуссионные вопросы детерминации преступлений, сконцентрируем внимание на тех из них, которые имеют непосредственное значение для индивидуализации уголовной ответственности. В этом отношении ключевым является вопрос о том, какие по содержанию факторы могут выступать в роли причин, а какие – в роли условий преступлений. В целях максимально индивидуального подхода к избранию меры уголовно-правового воздействия недостаточно ограничиться родовым понятием «детерминанты преступления». По этой причине нельзя согласиться с Д. А. Шестаковым, что эксплуатация системного подхода, с учетом которого построена семантическая концепция преступности, определяет, что вопрос о делении обстоятельств, ведущих к преступности на причины и условия, снят[8]. В названных целях ответ на данный вопрос принципиален.

В отечественной криминологии аксиоматичным является утверждение о социальной природе преступного поведения. Роль биологических факторов в формировании личности преступника либо вообще отрицается, либо оценивается как несущественная. Во всяком случае, биологические свойства личности рассматриваются лишь как условия, способствующие или затрудняющие ее правильное нравственное формирование[9], либо как вспомогательные по отношению к доминантной мотивации причины преступлений[10].

Признание основной причиной преступлений «биологии» человека единично. Отличительной является позиция Х. Д. Аликперова, который считает преступное поведение генетически обусловленным актом деструктивно-волевого характера, базирующимся в наследственности человека[11]. При этом, по мнению автора, причинами преступлений являются различной этиологии неудовлетворенные потребности человека.

Не был так категоричен И. С. Ной, который не придавал ведущего значения роли биологических факторов в генезисе преступного поведения[12]. В своем ответе на критику современников ученый справедливо отмечал, что речь следует вести не о «преступных генах», а о генах, программирующих склонность к определенному поведению[13].

Странно отрицать, что биологические факторы играют определенную роль в формировании психологических качеств человека. В то же время важно понимать, что биологические особенности личности, как условия формирования ее психологии, никогда не могут выступать в роли причины преступления. Личность, обладая сознанием и волей, имеет возможность выбора как минимум из двух вариантов поведения – законопослушного или преступного, в силу чего бесспорным является факт, что причиной большинства преступлений выступает именно психология сознательного и волевого человека.

Врожденные особенности (преимущественно психофизиологические) – тип нервной системы, темперамента, свойства памяти, восприятия, мышления и другие – участвуют в формировании характера человека и становлении его социально-психологического облика. Криминогенны ли они сами по себе – вопрос, на который отече-

---

[4] См.: *Волков Б. С.* Детерминистическая природа преступного поведения / науч. ред. В. П. Малков. Казань, 1975. 110 с.

[5] См.: *Кудрявцев В. Н.* Причинность в криминологии. О структуре индивидуального преступного поведения. М., 1968. 176 с.

[6] См.: *Кузнецова Н. Ф.* Проблемы криминологической детерминации / под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1984. 208 с.

[7] См., например: Механизм преступного поведения / Ю. М. Антонян, Н. А. Барановский, П. С. Дагель, О. Л. Дубовик [и др.] ; отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М., 1981. 248 с.

[8] См.: *Шестаков Д. А.* От дикой причинности ко второму виду преступностиведческой экспертизы. URL: https://criminologyclub.ru/home/forthcoming-sessions/438-problemy-prichinnosti-v-kriminologi (дата обращения: 27.03.2022).

[9] См.: Личность преступника / редкол. : В. Н. Кудрявцев, Г. М. Миньковский, А. Б. Сахаров. М., 1975. С. 41–42.

[10] См.: *Кузнецова Н. Ф.* Указ. соч. С. 174.

[11] См.: *Аликперов Х. Д.* Еще раз о патогенезе преступности и этиологии преступления (альтернативный взгляд на причины преступности) // Уголовное судопроизводство : проблемы теории и практики. 2021. № 2. С. 5–20.

[12] См.: *Ной И. С.* Методологические проблемы советской криминологии. Саратов, 1975. С. 139.

[13] См.: Там же. С. 146.

ственные криминологии отвечают не совсем однозначно. Например, Н. Ф. Кузнецова полагала, что сами по себе биологические и психофизиологические особенности личности социально нейтральны и что их криминализация возможна лишь в «сцеплении» с условиями формирования этой личности[14]. Аналогичной позиции придерживаются авторы коллективной монографии, посвященной личности преступника[15]. Иначе по данному поводу высказывались Б. С. Никифоров, С. С. Остроумов, Н. А. Стручков, отмечая, что биопсихологические свойства личности в криминологическом плане далеко не так «нейтральны», как это может показаться на первый взгляд[16].

Между отечественными криминологами имела место дискуссия о существовании врожденных социальных чувств (жестокости, лживости, доброты, стремления к взаимной выручке и др.). Так, И. С. Ной отмечал, что совесть, как потребность порядочного поведения, связана как с социальными инстинктами, так и с воспитанием[17]. Поддерживали данную позицию также Н. А. Стручков, Б. С. Утевский[18] и др. Напротив, не признавали их генетическую обусловленность В. Н. Кудрявцев[19], Н. С. Лейкина[20] и др.

По-нашему мнению, правы авторы, признающие генетическое начало в формировании «социальных чувств». Стоит только вспомнить, как часто дети похожи на своих родителей и даже иных родственников чертами характера, поведением, образом мыслей, эмоциональным состоянием и т. п. Ведущая роль в формировании всего названного, несомненно, принадлежит условиям воспитания, социальной среде, в которой формировалась личность. Однако дети с разными задатками в одних и тех же условиях вырастают с совершенно разным набором социально-психологических качеств. Разумеется, не может идти речи о предрасположенности к совершению преступлений, но отрицать генетическую предрасположенность к определенному поведению и чувствам в настоящее время уже не приходится. Частный тому пример: в 2018 г. ученые Кембриджского университета экспериментально доказали, что эмпатия может быть как врожденной, так и приобретенной[21].

Применительно к назначению меры уголовно-правового воздействия главным образом имеет значение вопрос соотношения не социального и биологического, а социального и психологического в преступном поведении. Однако, поскольку на формирование психологии человека оказывают влияние и врожденные факторы, по нашему мнению, они могут помочь при установлении причины преступления и тем самым опосредованно способствовать принятию справедливого решения.

При установлении причин и условий конкретного преступления важно отталкиваться от того, что перед нами предстает сформированная, «готовая» личность, его совершившая. Однако, чтобы определить ее общественную опасность, равно как и опасность совершенного преступления, важно обратиться к предшествующему реализации преступного поведения звену – процессу формирования личности. Именно здесь обнаруживается влияние социального и биологического на становление ее психологических свойств. Значение данных о типе темперамента, особенностях поведения, свойствах памяти и мышления конкретного преступника на предшествующих преступлению этапах его жизни состоит в том, что они помогают установить, каким образом формировалась психология, в конечном счете послужившая одной из возможных причин преступного поведения.

Чем значительнее роль внешних обстоятельств в генезисе преступного поведения, тем меньше степень устойчивости антисоциальных свойств личности[22]. Чтобы установить названное соотношение, по нашему мнению, необходимо обращение и к психофизиологическим особенностям личности. Они могут свидетельствовать, в частности, о том, что формирование и становление личности осуществлялись в условиях ее

[14] См.: *Кузнецова Н. Ф.* Указ. соч. С. 174.

[15] См.: Личность преступника / редкол. : В. Н. Кудрявцев, Г. М. Миньковский, А. Б. Сахаров. М., 1975. С. 40–41.

[16] См.: *Никифоров Б., Остроумов С., Стручков Н.* Посредине – проблема // Новый мир. 1972. № 5. С. 251.

[17] См.: *Ной И. С.* Указ. соч. С. 113–115.

[18] См.: *Стручков Н., Утевский Б.* Не так все просто // Литературная газета. 1967. № 48.

[19] См.: *Кудрявцев В. Н.* Указ. соч. С. 66.

[20] См.: Личность преступника / редкол. : В. Н. Кудрявцев, Г. М. Миньковский, А. Б. Сахаров. С. 41.

[21] См.: Empathetic people are made, not born, new research suggests URL: https://www.telegraph.co.uk/science/2018/03/12/empathetic-people-made-not-born-new-research-suggests/ (дата обращения: 30.03.2022).

[22] См.: *Филимонов В. Д.* Общественная опасность личности отдельных категорий преступников и ее уголовно-правовое значение / ред. проф. А. Л. Ременсон. Томск, 1973. С. 12.

«закаливания», формирования железобетонной (устойчивой) психологии, поколебать которую не смогут практически никакие внешние обстоятельства. Отсюда и причиной совершаемых такими лицами преступлений является их психология, всё внешнее по отношению к которой играет лишь роль условий преступлений. Такие преступники, осознавая наличие у них задатков, обеспечивающих железные нервы, стойкость характера, «ясность» мышления, хорошую память и т. п., тем не менее используют всё это во зло и заслуживают сурового наказания в пределах, предусмотренных уголовным законом.

В этом, пожалуй, проявляется сложность выделения так называемых «хороших» или «плохих» задатков. Представим, к примеру, носителя названных выше качеств, в формировании которых принимали значительное участие гены. При этом условия его воспитания были вполне «позитивными», ему хорошо знакомы важнейшие общечеловеческие ценности. С возрастом лицо достигло определенных успехов в своей профессиональной деятельности, однако на этом не остановилось и любыми путями, в том числе преступным, используя эти самые железные нервы и прочие, казалось бы, благоприятные качества, добивается желаемой должности. Очевидно, что не будь у этого лица благоприятного генетического фона, оно не смогло бы не только достичь занимаемой должности, но и использовать отсутствующие у него возможности во вред окружающим.

Согласно подходу Х. Д. Аликперова, причиной совершаемых приведенным нами абстрактным субъектом преступлений является его неудовлетворенная потребность занять вышестоящую должность, а сам акт преступного поведения обусловлен генетически. Вместе с тем нетрудно заметить, что названная потребность является не врожденной, а преступные способы ее удовлетворения (или стремления к этому) обусловлены не генетически, а сознательным и волевым выбором (антисоциальной психологией лица). Антисоциальна не сама эта потребность, а преступные способы ее удовлетворения[23]. По каким причинам, однако, лицо отвергло хорошо знакомые ему общечеловеческие ценности и общепринятые нормы поведения – вопрос, требующий более глубокого исследования, однако для целей назначения меры уголовно-правового воздействия никакого значения не имеет.

Несмотря на справедливость и криминологическую обусловленность сурового наказания для лиц с устойчивой антисоциальной установкой, которая и выступает причиной совершаемых ими преступлений, в судебной практике много примеров постановленных в ущерб задачам и принципам уголовного закона гуманных приговоров в отношении взяточников. Суды весьма часто назначают им наказание с применением ст. 64 и (или) 73 УК РФ, что нередко оспаривается стороной обвинения. Так, определением Первого кассационного суда общей юрисдикции удовлетворено кассационное представление заместителя прокурора с просьбой отменить определение суда апелляционной инстанции в отношении Г., осужденной за совершение двух преступлений, предусмотренных п. «в» ч. 5 ст. 290 УК РФ с применением ст. 64 и 73 УК РФ[24]. Согласно материалам дела Г. получила взятку в размере 1 млн 200 тыс. рублей за совершение бездействия, общее покровительство и попустительство в отношении двух Обществ с ограниченной ответственностью при их ликвидации. Заместитель прокурора обоснованно отмечал, что осужденной двигали корыстные мотивы, а состояние ее здоровья и возраст не могут являться основанием для применения ст. 64 и признания наказания условным. По мнению стороны обвинения, такое решение не соответствует общественной опасности преступления и личности виновной, а также принципу справедливости.

Как видно, суд кассационной инстанции посчитал заслуживающими внимания доводы о корысти как разновидности криминогенной экономической психологии, выполнившей роль причины совершенных преступлений. Именно она характеризует общественную опасность содеянного, личности и формирует *общее* представление о соответствии задачам, принципам уголовного закона и целям наказания именно строгого наказания, а не исключительно мягкого.

В криминологической литературе дискуссионным является вопрос о наличии антиобщественных свойств (антисоциальной ориентации, направленности, установки) у всех либо у части

[23] См.: *Кудрявцев В. Н.* Указ. соч. С. 66.

[24] См.: Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 12 августа 2021 г. № 77-2971/2021.

преступников. По нашему мнению, следует поддержать криминологов, признающих наличие таких свойств не у всех преступников[25]. В первую очередь, это относится к тем из них, которые совершают неосторожные[26], а также «случайные» умышленные преступления. Представляется, что здесь нельзя допускать вульгарного психологизма.

Н. Ф. Кузнецова отмечала, что каким бы ни было давление ситуации, выбор остается всегда за субъектом будущего преступления[27]. По мнению ученой, причины преступлений носят всегда социально-психологический характер, в то время как социально-экономические, организационно-управленческие, культурно-воспитательные и другие детерминанты могут выступать лишь в роли условий[28]. Действительно, свобода воли и вина определяют обязательную наличность психологического компонента в механизме любого преступного поведения. Психологические по содержанию явления выступают и в роли причин большинства преступлений.

В то же время социальные факторы, по нашему мнению, также заслуживают рассмотрения их в качестве самостоятельных причин преступлений, а не в качестве лишь приставки к «психологии» преступника. Одни и те же детерминанты (психологические и социальные) при совершении разных преступлений могут выполнять разную роль. При совершении одних преступлений психологические факторы являются причинами, а других – условиями, и точно так же с факторами социальными[29].

Все остальные – социально-экономические, организационно-управленческие, культурно-воспитательные и другие детерминанты могут выступать лишь в роли условий преступлений. Если они выступают в роли причин поведения человека, то оно является не преступным в силу отсутствия у лица вины, в силу крайней необходимости и т. п.

Показательным примером неправильной оценки индивидуальной общественной опасности преступления и личности является, на наш взгляд, приговор Советского районного суда г. Тамбова в отношении Ф., осужденной к 7,5 годам лишения свободы за убийство мужа по ч. 1 ст. 105 УК РФ[30]. Из материалов уголовного дела следует, что Ф. совместно с мужем Д. и братом распивали пиво. Когда оно закончилось, Д. послал Ф. еще за бутылкой и уснул. Проснувшись от криков ребенка, Д. не обнаружил жены и начал бить в квартире стекла и звонить ей. Когда та незамедлительно прибежала домой и зашла на кухню, Д., имея свирепый вид, схватил ее за волосы, в результате чего Ф. взяла нож и нанесла Д. удар в область грудной клетки, причинив телесные повреждения в виде проникающего колото-резаного ранения груди, состоящие в прямой причинно-следственной связи со смертью Д, наступившей на месте преступления. Ф., утверждая, что даже не почувствовала, что нанесла Д. ножевое ранение, вину свою признала полностью, раскаялась в содеянном, однако наличие умысла на причинение смерти не признала.

В приговоре несколько раз сделан акцент на личности виновной в контексте невозможности ее исправления без изоляции от общества. Вместе с тем из материалов дела следует, что Ф. является хорошей матерью и должным образом воспитывала четверых малолетних детей, что подтверждалось многочисленными показаниями свидетелей. Ранее Ф. не судима, спиртными напитками не злоупотребляла. Смягчающими наказание обстоятельствами являются также явка с повинной, активное способствование раскрытию и расследованию преступления.

Представляется, что совокупность смягчающих обстоятельств и обстановка совершения преступления не свидетельствуют о его высокой общественной опасности и общественной опасности личности. Опасность ее для общества не подтверждается приведенными в материалах уголовного дела данными, в том числе положительной ее характеристикой со стороны всех давших показания свидетелей. При такой квалификации ее действий наказание даже в рамках санкции ч. 1 ст. 105 УК РФ требует применения к нему ст. 73 УК РФ для достижения целей наказания, а также реализации общих начал назначения наказания, в том числе влияния назначенного наказания на условия жизни семьи осужденной (четверых малолетних детей).

---

[25] См., например: *Голик Ю. В.* Случайный преступник. Томск, 1984. С 4–95.

[26] См.: *Дагель П. С.* Неосторожность. Уголовно-правовые и криминологические проблемы. М., 1977. С. 34–35.

[27] См.: Криминология : учеб. пособие / под ред. Н. Ф. Кузнецовой. М., 2007. С. 79.

[28] См.: *Кузнецова Н. Ф.* Указ. соч. С. 44.

[29] См.: *Кудрявцев В. Н.* Указ. соч. С. 11.

[30] См.: Приговор Советского районного суда г. Тамбова от 20 июня 2018 г. по делу № 1-102/2018.

В то же время судьей преувеличено значение психологии виновной и состояния алкогольного опьянения для совершения преступления. Из приговора следует, что мотивом к совершению преступления послужила личная неприязнь к погибшему, возникшая в ходе ссоры, а состояние алкогольного опьянения, необоснованно признанное отягчающим наказание обстоятельством, якобы способствовало «снятию» контроля над поведением Ф. и облегчило проявление агрессии. По мнению судьи, именно это *привело* к совершению преступления.

Вместе с тем самой же судьей указывается на противоправное поведение погибшего, которое при описанном сценарии (его телефонный звонок и при этом свирепый вид, разбитые стекла, крик ребенка, хватание за волосы) внесло существенный вклад в совершение преступного деяния. В механизме преступного поведения оно сыграло роль «давления» ситуации, и этот внешний (социальный) по отношению к «внутреннему миру» преступника фактор во многом во взаимодействии с личностью виновной, особенностями ее психики и иными индивидуальными особенностями определил преступное поведение. В. Н. Кудрявцев отмечал, что причиной изменения объекта является изменяющееся условие в совокупности относительно устойчивых условий[31]. Исходя из этого, представляется, что причиной совершенного Ф. преступления служит сама ситуация, в то время как внутренний (психологический) фактор сыграл больше роль условия, способствующего совершению преступления. Потому справедливым и соответствующим задачам уголовного закона наказанием для Ф. (в совокупности с иными обстоятельствами) будет ее условное осуждение.

По другому уголовному делу суд, напротив, недооценил индивидуальную общественную опасность, на что справедливо отреагировала апелляционная коллегия Верховного Суда РФ[32], ужесточив наказание. Согласно приговору Камчатского краевого суда от 14 мая 2018 г. Л. осужден по п. «а», «к» ч. 2 ст. 105 УК к 11 годам лишения свободы с ограничением свободы на два года, по ч. 2 ст. 167 УК – к одному году лишения свободы.

Приговор был изменен и наказание усилено по п. «а», «к» ч. 2 ст. 105 УК до 17 лет лишения свободы с ограничением свободы на два года, по ч. 2 ст. 167 до трех лет лишения свободы, поскольку обстоятельства дела указывают на повышенную степень общественной опасности совершенного Л. преступления и его личности. Он, находясь в состоянии алкогольного опьянения, лишил жизни двух человек, убил Д. на почве личных неприязненных отношений, возникших в ходе ссоры. После этого, желая скрыть содеянное, он убил О., которая до случившегося проживала с Д. Во время убийства осужденный использовал один и тот же способ. Вначале он приводил потерпевших в бессознательное состояние путем удушения. Затем Л. наносил ножом удары по шее спереди. После этого, действуя с целью сокрытия убийства, осужденный поджег вещи в квартире, в результате чего произошел пожар. Причины совершенных преступлений являются психологическими по своему содержанию. При назначении наказания суд учел положительные данные, характеризующие Л., его молодой возраст, наличие у него родителей, которые являются инвалидами второй группы. Судом первой инстанции учтены характеристики из школы на ученика 7-го класса Л., с места жительства в различных регионах и прежней работы. При этом суд достаточно подробно акцентировал внимание на положительные данные Л. за периоды, предшествующие задолго до совершения осужденным преступлений. С родителями он не проживал, нигде не работал. В то же время в приговоре необоснованно не приведены какие-либо положительные данные личности Л. непосредственно перед совершением преступления.

Отсюда возникает вопрос о допустимых временных рамках учета характеристики личности виновного для целей индивидуализации наказания. Имеется позиция, согласно которой при назначении наказания необходимо учитывать данные о личности обвиняемого за период, непосредственно предшествующий преступлению и на момент рассмотрения дела судом[33]. Данный подход представляется необоснованным. Бывают случаи, когда необходимо обратиться к данным, характеризующим личность за несколько месяцев до криминального поведения лица, а иногда и вовсе за несколько лет, с целью создать наиболее полное, детальное пред-

[31] См.: *Кудрявцев В. Н.* Указ. соч. С. 10.

[32] Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10 июля 2018 г. по делу №60-АПУ18-1.

[33] См.: *Галева А. М.* Дайджест судебной практики по уголовным делам // Уголовный процесс. 2018. № 9. С. 15.

ставление об особенностях личности. Суды обоснованно обращаются к условиям формирования личности и учитывают соответствующие особенности и при освобождении от уголовной ответственности.

Таким образом, причины и условия преступления имеют важное значение для уголовной ответственности. Они создают общее представление не только о криминологической обоснованности конкретной меры уголовно-правового воздействия, но и ее справедливости, а также выступают основой для наиболее детального взвешивания подлежащих оценке и учету обстоятельств, имеющих уголовно-правовое значение.

Библиографический список

Аликперов Х. Д. Еще раз о патогенезе преступности и этиологии преступления (альтернативный взгляд на причины преступности) // Уголовное судопроизводство : проблемы теории и практики. 2021. № 2. С. 5–20.

Волков Б. С. Детерминистическая природа преступного поведения / науч. ред. В. П. Малков. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1975. 110 с.

Галева А. М. Дайджест судебной практики по уголовным делам // Уголовный процесс. 2018. № 9.

Голик Ю. В. Случайный преступник. Томск : Изд-во ТГУ, 1984. 165 с.

Голик Ю. В. Уголовное право и криминология должны «работать» вместе // Криминологические основы уголовного права : материалы X Российского конгресса уголовного права (26–27 мая 2016 г.) / отв. ред. В. С. Комиссаров. М. : МГУ, 2016.

Дагель П. С. Неосторожность. Уголовно-правовые и криминологические проблемы. М. : Юрид. лит., 1977.

Кудрявцев В. Н. Причинность в криминологии. О структуре индивидуального преступного поведения. М. : Юрид. лит., 1968. 176 с.

Кузнецова Н. Ф. Проблемы криминологической детерминации / под ред. В. Н. Кудрявцева. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1984. 208 с.

Личность преступника / редкол. : В. Н. Кудрявцев, Г. М. Миньковский, А. Б. Сахаров. М. : Юрид. лит., 1975. 272 с.

Механизм преступного поведения / Ю. М. Антонян, Н. А. Барановский, П. С. Дагель, О. Л. Дубовик [и др.] / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М. : Наука, 1981. 248 с.

Непомнящая Т. В. Назначение уголовного наказания : теория, практика, перспективы. СПб. : Изд-во Р. Асланова : Юрид. центр Пресс, 2006. 781 с.

Никифоров Б., Остроумов С., Стручков Н. Посредине – проблема // Новый мир. 1972. № 5.

Ной И. С. Методологические проблемы советской криминологии. Саратов, 1975. 221 с.

Стручков Н., Утевский Б. Не так все просто // Литературная газета. 1967. № 48.

Филимонов В. Д. Общественная опасность личности отдельных категорий преступников и ее уголовно-правовое значение / под ред. проф. А. Л. Ременсона. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1973. 154 с.

References

Alikperov Kh. D. Once again about the pathogenesis of crime and the etiology of crime (an alternative view of the causes of crime) // Criminal Justice : Problems of Theory and Practice. 2021. No. 2. P. 5–20.

Volkov B. S. Deterministic nature of criminal behavior / ed. V. P. Malkov. Kazan : Kazan University Press, 1975. 110 p.

Galeva A. M. Digest of Judicial Practice in Criminal Cases // Criminal Process. No. 9. 2018.

Golik Yu. V. Random criminal. Tomsk : Publishing House of TSU, 1984. 165 p.

Golik Yu. V. Criminal law and criminology should «work» together // Criminological foundations of criminal law. Materials of the X Russian Congress of Criminal Law, which took place on May 26–27, 2016 / Resp. ed. V. S. Komissarov. Moscow : MGU, 2016.

Dagel P. S. Carelessness. Criminal law and criminological problems. Moscow : Jurid. lit., 1977.

Kudryavtsev V. N. Causality in criminology. On the structure of individual criminal behavior. Moscow : Yurid. lit., 1968. 176 p.

Kuznetsova N. F. Problems of criminological determination / ed.: V. N. Kudryavtsev. Moscow : Publishing House of Moscow. un-ta, 1984. 208 p.

The identity of the offender / eds.: V. N. Kudryavtsev, G. M. Minkovsky, A. B. Sakharov. Moscow : Yurid. lit., 1975. 272 p.

The mechanism of criminal behavior / Yu. M. Antonyan, N. A. Baranovsky, P. S. Dagel, O. L. Dubovik [et al.]; ed. : V. N. Kudryavtsev. Moscow : Nauka, 1981. 248 p.

Nepomnyashchaya T. V. Appointment of criminal punishment : theory, practice, prospects. St. Petersburg : R. Aslanov Publishing House: Legal Center Press, 2006. 781 p.

Nikiforov B., Ostroumov S., Struchkov N. In the middle is a problem // New World. 1972. No. 5.

Noy I. S. Methodological problems of Soviet criminology. Saratov, 1975. 221 p.

Struchkov N., Utevsky B. Not so simple // Literary newspaper. 1967. No. 48.

Filimonov V. D. Social danger of the personality of certain categories of criminals and its criminal legal significance / ed. prof. A. L. Remenson. Tomsk : Tomsk University Press, 1973. 154 p.

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Пашковская А. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии

E-mail: avp-crim@list.ru

Кузнецов А. Ю., аспирант кафедры уголовного права и криминологии

E-mail: andkuzn@inbox.ru

Поступила в редакцию: 11.05.2023

Для цитирования:

Пашковская А. В., Кузнецов А. Ю. Судейское усмотрение в оценке значения причин и условий преступления для уголовной ответственности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 208–217. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/208-217.

Moscow State University named after M. V. Lomonosov

Pashkovskaya A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Criminal Law and Criminology Department

E-mail: avp-crim@list.ru

Kuznetsov A. Yu., Post-graduate Student of the Criminal Law and Criminology Department

E-mail: andkuzn@inbox.ru

Received: 11.05.2023

For citation:

Pashkovskaya A. V., Kuznetsov A. Yu. Judicial discretion in assessing the significance of the causes and conditions of a crime for criminal liability // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 208–217. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/208-217.

УДК 34
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/218-225

СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТОЛОГИЯ И КРИМИНАЛИСТИКА – РОДСТВЕННЫЕ МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ НАУКИ

О. Г. Дьяконова
Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина

FORENSIC EXPERTOLOGY AND CRIMINALISTICS – RELATED INTERDISCIPLINARY SCIENCES

O. G. Dyakonova
Moscow State Law University named after O. E. Kutafin

Аннотация: судебная экспертология и криминалистика – признанные науки, которые имеют присущие только им предмет, объект, принципы и методы научного исследования, при этом у этих наук единые корни. Каждая из рассматриваемых наук занимает собственную нишу в системе наук и не является подчиненной. Несмотря на различия, у обеих наук есть несколько общих черт, в том числе эффективное использование их разработок в различных видах судопроизводства и иных видах юрисдикционной деятельности.
Ключевые слова: наука, судебная экспертология, криминалистика, объект науки, предмет науки, принципы науки.

Abstract: forensic expertology and criminalistics are recognized sciences that have their own object, subject, principles and methods of scientific research, while these sciences have common roots. Each of the sciences under consideration occupies its own niche in the system of sciences and has no subordinate character. Both sciences have different features and several common features, including – their developments are effectively used in various types of legal proceedings and other types of jurisdictional activities.
Key words: science, forensic expertology, criminalistics, object of science, subject of science, principles of science.

Генезис научного знания в различных областях формируется по-разному. На появление, формирование, развитие науки влияют различные процессы – от зарождения и развития научной мысли в определенной области как реакции на необходимость решения возникших задач до глобальных социально-правовых и экономических. Криминалистика и судебная экспертология – две науки, путь развития которых заслуживает большого внимания ученых и неоднократно подвергался изучению[1]. Подразумевая под криминалистикой и судебной экспертологией две разные отрасли научного знания, подчеркнем, что среди ученых сегодня нет единогласия по вопросу о признании судебной экспертологии в качестве самостоятельной науки, не выступающей частью криминалистики или каких-либо других наук.

Самостоятельность науки как признак всегда характеризуется следующими свойствами: наличие предмета, объекта, методологии, принципов, присущих только или в большей степени этой науке и никакой другой. Тесная, практически родственная связь судебной экспертологии и криминалистики обоснована тем, что когда-то судебная экспертология зародилась в недрах криминалистики, но постепенно сформировались вышеперечисленные ее свойства, которые обусловили невозможность дальнейшего прогрессивного развития методологии судебных

[1] См. подробнее: *Россинская Е. Р. и др.* Судебная экспертология : история и современность (научная школа, экспертная практика, компетентностный подход) / под ред. Е. Р. Российской, Е. И. Галяшиной. М., 2017 ; *Аверьянова Т. В.* Судебная экспертиза : курс общей теории. М., 2015 ; *Дьяконова О. Г.* Теоретические основы судебной экспертологии : монография. М., 2017.

© Дьяконова О. Г., 2024

экспертиз и многих других аспектов, касающихся судебной экспертизы, в рамках криминалистики. Т. В. Аверьянова подчеркивала, что «формирование общей теории судебной экспертизы не затрагивает цельности криминалистической науки»[2]. И, как верно отметила Е. Р. Россинская, судебная экспертология не отделилась от криминалистики, а «произошло выделение новой науки в соответствии с процессами дифференциации научного знания»[3].

Однако тот факт, что из криминалистики сначала выделилась теория судебной экспертизы, а в последующем сформировалась отдельная наука – судебная экспертология, не позволяет говорить, что из криминалистики могут быть выделены и другие «науки» или подотрасли науки. Говоря о том, что не может быть криминалистики для следователей и криминалистики для адвокатов, О. Я. Баев справедливо отмечал, что наука криминалистика едина, как едины закономерности, ею изучаемые, и состоит она из двух подсистем: первая изучает данные закономерности с целью оптимизации уголовного преследования как процессуальной деятельности, осуществляемой профессиональными представителями стороны обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления, а вторая – с целью оптимизации деятельности по профессиональной защите от уголовного преследования[4]. Так, не существуют «ДНК-криминалистика», «цифровая криминалистика» и прочие виды «криминалистики», которые в настоящий момент стало модным выделять, поскольку это вовсе не новые науки, а наименование направлений деятельности или совокупность таких направлений, базирующихся на разработках криминалистики. Так, под ДНК-цифровизацией понимается «процесс перевода первичных данных о любом типе полиморфизма ДНК в цифровой формат в виде машинного бинарного кода, имеющий мало общего с попытками использовать молекулы ДНК в качестве носителя информации для долговременного хранения каких-либо небиологических данных или их передачи, что представляет отдельное направление стенографии»[5]. Исходя из этого авторского определения становится совершенно очевидным, что речь идет не о науке, даже не о подотрасли научного знания.

Большинство ученых[6] поддерживают определение криминалистики, предложенное Р. С. Белкиным, как науки «о закономерностях механизма преступления, возникновения информации о преступлении и его участниках, собирания, исследования, оценки и использования доказательств и основанных на познании этих закономерностей специальных средствах и методах судебного исследования и предотвращения преступлений»[7]. О. Я. Баев, поддерживая определение криминалистики, предложенное Р. С. Белкиным, писал: «В самом широком смысле слова криминалистика изучает три группы закономерностей – совершения преступлений, значимых для их судебного исследования, возникновения и существования информации о преступлениях, а также самой деятельности по исследованию преступлений в рамках уголовного процесса. Именно на этой основе создаются специальные средства и методы судебного исследования и предотвращения общественно опасных деяний»[8].

Сейчас уже можно констатировать расширение предмета криминалистики, поскольку речь идет не только об изучении закономерностей, проявляющихся при совершении преступлений и в ходе деятельности по их расследованию, но и о рассмотрении и разрешении гражданских, административных и иных правонарушений.

Наиболее точным представляется определение предмета судебной экспертологии, предложенное Е. Р. Россинской: «…теоретические, правовые и организационные закономерности осуществления судебно-экспертной деятельности (далее – СЭД) в целом; закономерности возникновения, формирования и развития классов, родов и видов судебных экспертиз и их частных

---

[2] *Аверьянова Т. В.* Указ. соч. С. 31–32.

[3] *Россинская Е. Р., Галяшина Е. И., Зинин А. М.* Теория судебной экспертизы (судебная экспертология) : учебник / под ред. Е. Р. Россинской. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 54.

[4] См.: *Баев О. Я.* Избранные работы (2012–2016 гг). Воронеж, 2016. С. 51.

[5] ДНК-криминалистика / А. В. Черемис [и др.] ; под ред. Ф. Г. Аминева, А. В. Черемиса. М., 2022. С. 385.

[6] См., например: Криминалистика : учебник / отв. ред. Н. П. Яблоков. 3-е изд. М., 2005 ; *Ищенко Е. П., Топорков А. А.* Криминалистика : учебник / под ред. Е. П. Ищенко. 2-е изд., испр., перераб. и доп. М., 2000 ; *Смахтин Е. В.* Криминалистика в системе юридических наук уголовно-правового цикла : теория и практика : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 10.

[7] *Белкин Р. С.* Курс криминалистики : общая теория криминалистики : 3 т. Т. 1. М., 1997. С. 114.

[8] *Баев О. Я.* Указ. соч. С. 38.

теорий на основе единой методологии, унифицированного понятийного аппарата и с учетом постоянного обновления и видоизменения судебно-экспертных знаний и разрабатываемые на основе познания этих закономерностей единые для всех видов судопроизводства унифицированные экспертные технологии, стандарты экспертных компетенций и сертифицированных экспертных лабораторий, единое правовое и организационное обеспечение СЭД»[9]. Однако возможно дополнить это определение и включить в предмет науки теоретические, правовые и организационные закономерности применения и использования специальных знаний также в иных видах юрисдикционной деятельности (налоговый контроль, таможенный контроль, нотариальная деятельность и др.).

Судебная экспертология изучает общие закономерности развития и осуществления судебно-экспертной деятельности, закономерности становления и развития классов, родов и видов судебных экспертиз и их частных теорий, а также экспертных технологий, правовое обеспечение экспертной деятельности, в том числе закономерности участия сведущих лиц (эксперта и специалиста) в судопроизводстве и иной юрисдикционной деятельности, формирующиеся и разрабатываемые на основе унификации теоретических, методологических, правовых и организационных основ[10].

В правовые основы СЭД, изучаемые судебной экспертологией, в том числе при назначении и производстве экспертизы в иных видах юрисдикционной деятельности, можно включить правовые основы деятельности судебно-экспертных организаций и правовой статус их руководителей; правового и профессионального статуса судебного эксперта и эксперта, привлекаемого к производству экспертизы в иных видах юрисдикционной деятельности, как субъектов правоприменительной и правотворческой деятельности[11]; регламентации формальной и содержательной сторон результата деятельности эксперта – заключения судебной экспертизы или экспертизы в иных видах юрисдикционной деятельности, особенности его оценки и использования в различных видах юрисдикционной деятельности, включая судопроизводство; международно-правового сотрудничества в области судебной экспертизы, экспертизы в иных видах юрисдикционной деятельности.

Полагаем также, что в рамках судебной экспертологии может быть отведено место изучению закономерностей осуществления деятельности специалиста. Это оправдано с точки зрения, во-первых, общих основ использования специальных знаний в различных его формах в разных видах юрисдикционной деятельности, включая судопроизводство, необходимостью унификации деятельности специалиста в разных видах юрисдикционной деятельности, включая судопроизводство, при условии реализации им тождественных форм использования специальных знаний; во-вторых, наличием общих профессионально-компетентностных признаков эксперта и специалиста; в-третьих, невозможностью других наук, за исключением судебной экспертологии, обеспечить комплексный подход к изучению деятельности специалиста.

Закономерности экспертного исследования, осуществляемого в рамках производства судебной экспертизы, выходят за пределы предмета криминалистики. При этом такие закономерности не охватываются полностью и предметами различных материнских наук, на специальных знаниях из которых основана методология той или иной экспертизы.

Объектом криминалистики в общем смысле является «преступность, с одной стороны, и предварительное расследование, судебное разбирательство, профилактика преступлений – с другой»[12]. Объектом судебной экспертологии выступает судебно-экспертная деятельность, деятельность по производству экспертных исследований в иных видах юрисдикционной деятельности и в определенной мере деятельность специалиста в судопроизводстве или ином юрисдикционном процессе. Таким образом, можно в целом говорить о судебной экспертологии как науке, изучающей использование специальных знаний в различных формах и видах в разных видах юрисдикционной дея-

[9] *Россинская Е. Р.* Современные представления о предмете и системе судебной экспертологии // Lex russica. 2013. № 4. С. 427.

[10] См.: Там же.

[11] Правотворческая деятельность в этом контексте в широком смысле представляет собой деятельность компетентных лиц, направленную на создание, изменение, отмену правовых положений, принимаемых органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, в целях совершенствования правового регулирования общественных отношений в той или иной сфере.

[12] Криминалистика : учебник / Т. В. Аверьянова [и др.]. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 47.

тельности. Специальные знания могут применяться в процессуальной и непроцессуальной формах, а видом может быть экспертиза (экспертное исследование). Но в судопроизводстве это судебная экспертиза, а за его пределами в других видах юрисдикционной деятельности – налоговая экспертиза, таможенная, нотариальная и пр. При этом методологически сущность экспертного исследования остается неизменной, различаются процессуально обусловленные процедурные особенности производства экспертизы. Экспертное исследование, назначенное на основании определения суда, ничем по своей сущности не отличается от экспертного исследования, назначенного на основании постановления должностного лица таможенного органа или нотариуса. Точно так же и сущность участия специалиста не изменяется в зависимости от той или иной юрисдикционной деятельности. Однако положения действующего законодательства в регламентации указанных форм использования специальных знаний в различных видах юрисдикционной деятельности, включая судопроизводство, не являются тождественными. Следовательно, необходимо обеспечить комплексный подход к изучению закономерностей, являющихся едиными при использовании специальных знаний для всех видов юрисдикционной деятельности.

Обеспечить такой подход может судебная экспертология. Именно в ее недрах возможно изучение и унифицированная разработка концептуальных положений о судебно-экспертной деятельности и формах использования специальных знаний в юрисдикционной деятельности, формировании и классификации судебных экспертиз по родам и видам, общих положениях частных теорий родов и видов судебных экспертиз, судебно-экспертных технологиях и методологических основах судебно-экспертной деятельности, общих теоретических положениях о субъектах судебно-экспертной деятельности, их правовом и профессиональном статусе и основанных на указанных положениях унифицированном, вне зависимости от вида юрисдикционной деятельности, правовом и организационном обеспечении осуществления судебно-экспертной деятельности, применении и использовании специальных знаний в юрисдикционной деятельности, а также разработка и унификация методической базы родов и видов судебных экспертиз.

Методология науки также характеризует ее самостоятельность. Т. В. Аверьянова выделила несколько подходов, которые характеризуют применяемость методов судебной экспертологии: информационный подход, деятельностный подход и правовой анализ, в том числе сравнительно-правовой анализ[13]. Можно подчеркнуть, что судебная экспертология сегодня эффективно использует различные методы научного исследования при изучении обозначенных выше закономерностей: методы теоретического исследования (абстрагирование, анализ и синтез, идеализация, индукция и дедукция, обобщение, комплексирование, моделирование, классификация, формализация и др.), методы эмпирического исследования (наблюдение, метод сравнительного анализа, системного анализа и др.), ретроспективный метод (адаптация исторического метода к изучению закономерностей судебной экспертологии.

Характеристика природы судебной экспертологии является еще одним аспектом, по которому в доктрине пока не достигнуто единогласие. Ученые характеризуют науку по-разному: комплексная, синтетическая, интегративная, междисциплинарная, гибридная.

Т. В. Аверьянова, рассуждая о природе (характере) и месте науки общей теории судебной экспертизы, анализировала ее сквозь «матрицу», предложенную Г. А. Матусовским и Р. С. Белкиным, аргументирующую правовую (юридическую) природу криминалистики: «1) криминалистика – правовая наука, ибо ее предмет и объекты познания принадлежат сфере правовых явлений; 2) криминалистика – правовая наука, так как ее служебная функция, решаемые ею задачи относятся к правовой сфере государственных органов, к правовым процессам (расследование, судебное разбирательство); 3) все рекомендации, разрабатываемые криминалистикой для практики, носят строго выраженный правовой характер, основаны на законе, соответствуют его духу и букве; 4) юридический характер криминалистики проявляется в нормативно-юридической функции, свойственной ей как отрасли правоведения, под воздействием которой многие научные рекомендации криминалистики вводятся в содержание правовых норм; 5) криминалистика связана со многими науками – как общественными, так и техническими,

[13] См.: *Аверьянова Т. В.* Указ. соч. С. 90.

но связи эти носят преимущественно частный и локальный характер, тогда как основанием для криминалистики является право, правовые науки, следственная и экспертная практика; исторически криминалистика зародилась в рамках именно правовой – уголовно-процессуальной науки»[14].

Первые два аргумента указанных авторов иллюстрируют криминалистику в качестве юридической науки, поскольку ее предмет и объекты познания принадлежат сфере правовых явлений, а служебная функция, решаемые задачи относятся к правовой сфере деятельности государственных органов, к правовым процессам (расследование, судебное разбирательство). Соглашаясь в определенной степени с указанными аргументами, Т. В. Аверьянова отмечала, что следующие три не могут характеризовать общую теорию судебной экспертизы. Можно согласиться с мнением, что не все разработки общей теории судебной экспертизы могут иметь ярко выраженный правовой характер, как подчеркивает Т. В. Аверьянова, «закон предоставляет эксперту фактически полную свободу выбора построения процесса экспертного исследования, его методов, критериев их оценки, формы изложения выводов. Рекомендации, разрабатываемые как общей, так и частными теориями судебной экспертизы и относящиеся к технологии исследований, не носят правового характера»[15]. Этот же аргумент Т. В. Аверьянова предлагала распространить и на обоснование отсутствия нормативно-юридической функции, свойственной криминалистике. Однако рекомендации, разрабатываемые судебной экспертологией, не могут и не должны выходить за пределы дозволенного законом, противоречить закону. Это напрямую касается методов и методик экспертного исследования.

В настоящее время ситуация изменилась. Те предписания, которые вырабатываются судебной экспертологией, вполне могут влиять на развитие правовых институтов (например, институт доказательств) и трансформироваться в норму права, совершенствуя систему правовых норм, регулирующих использование специальных знаний в форме судебной экспертизы. Так, например, ученые, занимающиеся проблемами макроинститута использования специальных знаний, анализируя экспертную практику назначения и производства судебных экспертиз, предлагают решения практических проблем и вопросов, возникающих в процессе использования специальных знаний. Эти предложения в последующем апробируются практикой и в виде законодательной инициативы, реализованной в форме правовой нормы, вполне могут изменять и дополнять законодательство о судебной экспертизе. Поэтому в определенной мере нормативно-юридическая функция присуща и судебной экспертологии.

Полагаем также, что в широком смысле нормативный характер судебной экспертологии находит свое проявление в набирающем обороты процессе унификации экспертных методик, в том числе посредством их паспортизации, поскольку данные методики носят рекомендательный характер и созданы для обеспечения научно-методического единообразия их применения, возможности ознакомления с положениями участников судопроизводства и иной юрисдикционной деятельности.

Кроме того, основное предназначение СЭД – это деятельность на благо судопроизводства и иных видов юрисдикционной деятельности, имеющая своей целью способствовать их осуществлению. Сама по себе СЭД не востребована.

Что касается заключительного аргумента, отметим, что его действие также может быть распространено на судебную экспертологию, так как она зародилась как междисциплинарная теория в недрах криминалистики и в последующем выделилась в самостоятельную отрасль научного знания. Следовательно, основой для судебной экспертологии, так же как и криминалистики, с одной стороны, выступает право, а с другой стороны – иные сферы научных знаний, достижения которых используются в качестве специальных знаний при производстве судебных экспертиз и осуществлении СЭД.

Анализ природы судебной экспертологии позволил заключить, что это наука синтетического характера, имеющая сложную структуру, обусловленную предметом и объектом исследования. Экстраполируя взгляды ученых о характере общей теории судебной экспертизы (как первоначально предлагали называть эту науку) на судебную экспертологию, мож-

[14] *Матусовский Г. А.* Криминалистика в системе юридических наук и ее межнаучные связи : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 13 ; *Белкин Р. С.* Криминалистика : проблемы, тенденции, перспективы. Общая и частные теории. М., 1987. С. 86.

[15] *Аверьянова Т. В.* Указ. соч. С. 65.

но условно определить два подхода к науке: 1) юридическая природа (А. И. Винберг, Н. Т. Малаховская, Ю. Г. Корухов, С. Ф. Бычкова, Н. М. Бишманов); 2) синтетическая природа (Р. С. Белкин, Т. В. Аверьянова, Е. Р. Россинская). Кроме того, ученые подчеркивали «междисциплинарный характер общей теории судебной экспертизы, отмечая, что предмет этой теории является понятием достаточно разноплановым»[16]. Ю. Г. Корухов, не конкретизируя характер общей теории судебной экспертизы, писал, что «она является юридической по своей природе и междисциплинарной по форме и значимости»[17]. Представляется, что природа судебной экспертологии, как и опосредованно связь с другими науками, является сложной по своему составу, включая как юридическую составляющую, так и связи с другими науками (медициной, химией, физикой и т. д.), что в очередной раз подтверждает ее синтетический характер.

Связь судебной экспертологии с криминалистикой – тесная и многогранная. Прежде всего подчеркнем, что связь этих наук не является взаимоподчиняющей. Как верно писал А. В. Дулов, «наука может считаться вспомогательной только по отношению к практике, которую она обслуживает, а не по отношению к другой науке»[18].

Связь судебной экспертологии и криминалистики подчеркивает их взаимодействие и взаимовлияние, способствует их прогрессивному развитию, совершенствованию научной базы. Такую связь можно охарактеризовать термином «диффузия наук», который точнее выражает сущность процесса взаимодействия, нежели термины «взаимопроникновение наук» и «взаимосвязь наук», поскольку проникновение наук вовсе не всегда является взаимным, а взаимосвязь выдвигает на первый план результат взаимодействия, а не его процесс[19]. В целом, криминалистика и судебная экспертология существуют как отдельные области научных знаний, находясь при этом в тесной взаимосвязи, выражающейся в практическом применении их разработок, обусловленной историческим развитием, методологией, задачами и целями данных областей.

Соотношение судебной экспертологии с процессуальным правом можно рассматривать с точки зрения одноуровневой взаимосвязи: наука «судебная экспертология» – наука «процессуальное право». Предмет их исследования при несовпадении объекта частично пересекается. Эта взаимосвязь отражается в исследовании правового статуса эксперта и специалиста как субъектов правоприменительной и правотворческой деятельности, значимости результатов их процессуальной деятельности, процедурных аспектах назначения и производства судебной экспертизы, привлечения и участия специалиста, а также вопросов международно-правового сотрудничества в области судебной экспертизы.

Можно выделить несколько черт, характеризующих судебную экспертологию как науку, имеющую самостоятельный характер и взаимосвязанную с другими отраслями научного знания:

1) является синтетической наукой, поскольку включает юридическую (правовую) составляющую и использует знания других наук (медицины, психиатрии, психологии, инженерно-технических, физики, химии и т. д.). Эти составляющие находят отражение в структуре ее предмета;

2) имеет междисциплинарный характер, изучает различные закономерности, на основе которых строятся институты, реализуемые в различных отраслях права. Вносить вклад в общую теорию в рамках судебной экспертологии могут и ученые в области процессуального права, доказательственного права и других отраслей;

3) использует общенаучные принципы и методы исследования, но конкретизирует их направленность для улучшения качества исследования собственного предмета;

4) является передовой, «инновационной наукой в силу пограничного характера и связи с науками естественно-технического профиля»[20]. Судебная экспертология не ограничивается восприятием достижений указанных наук, но использует разработки всего спектра научных отраслей, которые выступают «материнским», ба-

[16] Криминалистика : учебник / Т. В. Аверьянова [и др.]. С. 430.

[17] Основы судебной экспертизы. Часть I. Курс общей теории : методическое пособие для экспертов, следователей и судей / под ред. Ю. Г. Корухова. М., 1997. С. 26.

[18] Цит. по: *Белкин Р. С.* Криминалистика : проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. М., 2001.

[19] См.: *Сичивица О. М.* Мобильность науки. Горький, 1975. С. 161.

[20] *Жижина М. В.* Инновации в криминалистике и судебной экспертизе // Судебная экспертиза : российский и международный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Н. Н. Шведовой [и др.]. Волгоград, 2012. С. 23.

зовым, знанием, для специальных знаний, применяемых в том или ином роде или виде судебной экспертизы;

5) носит выраженный прикладной характер и должна «играть методологическую роль по отношению к теоретическим основам отдельных видов экспертиз, не лишая их в то же время самостоятельности и не отрывая от тех наук, в рамках которых они существуют и развиваются»[21]. Эта «наука служит практике, опирается на прочную основу фактов, установленных практикой и теоретически обобщенных»[22];

6) имеет свой собственный язык (терминологию). Поскольку судебная экспертология как наука имеет свою терминологию, формирование научных понятий происходит постепенно, «ряд понятий ею заимствуется из других наук и переносится в виде метафор», однако «унифицируемый язык судебного эксперта должен быть одинаково понятным как судебным экспертам, так и следственным и судебным работникам»[23].

Таким образом, судебная экспертология выступает обосновывающим знанием для нормативного регулирования и реализации правовых институтов судебной экспертизы, участия специалиста, а также экспертизы в иных видах юрисдикционной деятельности и ряда других, входящих в правовой макроинститут использования специальных знаний.

Судебная экспертология и криминалистика являются родственными по происхождению науками, характеризуются собственными предметами, объектами, методологией, принципами исследования. Ни одна из наук не посягает на предмет другой, но при этом изучение определенных закономерностей в рамках каждой науки позволяет разработать рекомендации и методическое обеспечение, применение которого в практической деятельности способствует достижению целей судопроизводства и иных видов юрисдикционной деятельности, что подтверждает практикоориентированную направленность криминалистики и судебной экспертологии.

Библиографический список

Аверьянова Т. В. Судебная экспертиза : курс общей теории. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2006. 480 с.

Баев О. Я. Избранные работы (2012–2016 гг). Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016. 564 с.

Белкин Р. С. Криминалистика : проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2001. 240 с.

Белкин Р. С. Криминалистика : проблемы, тенденции, перспективы. Общая и частные теории. М. : Юрид. лит., 1987. 272 с.

Белкин Р. С. Курс криминалистики : общая теория криминалистики : в 3 т. Т. 1. М. : Юристъ, 1997. 408 с.

Белкин Р. С. Курс криминалистики : 3 т. Т. 2. М. : Юристъ, 1997. 464 с.

Винберг А. И., Малаховская Н. Т. Судебная экспертология. Общетеоретические и методологические проблемы судебных экспертиз : учеб. пособие / отв. ред. Б. А. Викторов. Волгоград : НИиРИО ВСШ МВД СССР, 1979. 182 с.

ДНК-криминалистика / А. В. Черемис [и др.] / под ред. Ф. Г. Аминева, А. В. Черемиса. М. : Наука, 2022. 466 с.

Дьяконова О. Г. Теоретические основы судебной экспертологии : монография. М. : Проспект, 2017. 480 с.

Жижина М. В. Инновации в криминалистике и судебной экспертизе // Судебная экспертиза : российский и международный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Н. Н. Шведовой [и др.]. Волгоград : ВА МВД России, 2012.

Ищенко Е. П., Топорков А. А. Криминалистика : учебник / под ред. Е. П. Ищенко. 2-е изд., испр., перераб. и доп. М. : Контракт ; ИНФРА-М, 2010.

Криминалистика : учебник / отв. ред. Н. П. Яблоков. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2005. 781 с.

Криминалистика : учебник / Т. В. Аверьянова [и др.]. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2019. 990 с.

Матусовский Г. А. Криминалистика в системе юридических наук и ее межнаучные связи : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1980. 42 с.

Основы судебной экспертизы. Часть I. Курс общей теории : методическое пособие для экспертов, следователей и судей / под ред. Ю. Г. Корухова. М. : РФЦСЭ МЮ РФ, 1997. 430 с.

Россинская Е. Р., Галяшина Е. И., Зинин А. М. Теория судебной экспертизы (судебная экспертология) : учебник / под ред. Е. Р. Россинской. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2023. 368 с.

Россинская Е. Р. Современные представления о предмете и системе судебной экспертологии // Lex russica. 2013. № 4. С. 421–428.

Россинская Е. Р. и др. Судебная экспертология : история и современность (научная школа, экспертная практика, компетентностный подход) / под ред.

[21] *Белкин Р. С.* Курс криминалистики. Т. 2. С. 308, 309.

[22] *Винберг А. И., Малаховская Н. Т.* Судебная экспертология. Общетеоретические и методологические проблемы судебных экспертиз : учеб. пособие. Волгоград, 1979. С. 17.

[23] Там же. С. 11.

Е. Р. Российской, Е. И. Галяшиной. М. : Проспект, 2017. 272 с.

Сичивица О. М. Мобильность науки. Горький, 1975. 254 с.

Смахтин Е. В. Криминалистика в системе юридических наук уголовно-правового цикла : теория и практика : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Тюмень, 2010. 45 с.

References

Averyanova T. V. Forensic examination. Course of general theory. Moscow : Norm ; INFRA-M, 2006. 480 p.

Baev O. Ya. Selected works (2012–2016). Voronezh : VSU Publishing House, 2016. 564 p.

Belkin R. S. Criminalistics : problems of today. Topical issues of Russian criminalistics. Moscow : Norm ; INFRA-M, 2001. 240 p.

Belkin R. S. Criminalistics : problems, trends, prospects. General and particular theories. Moscow : Yurid. lit., 1987. 272 p.

Belkin R. S. Course of criminalistics : general theory of criminalistics : in 3 vol. Vol. 1. Moscow : Jurist, 1997. 408 p.

Belkin R. S. Course of criminalistics : in 3 vol. Vol. 2. Moscow : Jurist, 1997. 464 p.

Vinberg A. I., Malakhovskaya N. T. Forensic expert science (forensic expertology). General theoretical and methodological problems of forensic examinations : textbook / ed.: B. A. Viktorov. Volgograd, 1979. 182 p.

DNA criminalistics / A. V. Cheremis [et al.] / eds. F. G. Aminev, A. V. Cheremis. Moscow : Nauka, 2022. 466 p.

Dyakonova O. G. Theoretical foundations of forensic expert science : monograph. Moscow : Prospect, 2017. 480 p.

Zhizhina M. V. Innovations in criminalistics and forensic examination // Forensic examination : Russian and international experience : mater. international scientific and practical conference / eds. N. N. Shvedova [et al.]. Volgograd : VA of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2012.

Ishchenko E. P., Toporkov A. A. Criminalistics : textbook / ed. by E. P. Ishchenko. 2nd ed., corrected, revised., exspanded. Moscow : Contract ; INFRA-M, 2010.

Criminalistics : textbook / ed. N. P. Yablokov. 3rd ed., reprint and add. Moscow : Jurist, 2005. 781 p.

Criminalistics : textbook / T. V. Averyanova [et al.]. 4th ed., reprint and add. Moscow : Norm : INFRA-M, 2019. 990 p.

Matusovsky G. A. Criminalistics in the system of legal sciences and its interscientific relations : dr. legal sci. diss. abstr. Moscow, 1980. 42 p.

Fundamentals of forensic examination. Part I. General theory course. Methodical manual for experts, investigators and judges / eds. Yu. G. Korukhov. Moscow : Russian Federal Center for Forensic Examinations at the Ministry of Justice of the Russian Federation, 1997. 430 p.

Rossinskaya E. R., Galyashina E. I., Zinin A. M. Theory of forensic examination (Forensic expertology) : textbook / eds. E. R. Rossinskaya. 2nd ed., add. Moscow : Norma ; INFRA-M, 2023. 368 p.

Rossinskaya E. R. Modern ideas about the subject and the system of forensic expert science // Lex russica. 2013. No. 4. P. 421–428.

Rossinskaya E. R. Forensic expertology : history and modernity (scientific school, expert practice, competence approach) / eds. E. R. Rossiyskaya, E. I. Galyashina. Moscow : Prospect, 2017. 272 p.

Sichivitsa O. M. Mobility of science. Gorky, 1975. 254 p.

Smakhtin E. V. Criminalistics in the system of legal sciences of the criminal law cycle : theory and practice : dr. legal sci. diss. abstr. Tyumen, 2010. 45 p.

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина

Дьяконова О. Г., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры судебных экспертиз

E-mail: oxana_diakonova@mail.ru

Поступила в редакцию: 11.05.2023

Для цитирования:

Дьяконова О. Г. Судебная экспертология и криминалистика – родственные междисциплинарные науки // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 218–225. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/218-225.

Moscow State Law University named after O. E. Kutafin

Dyakonova O. G., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Forensic Expertise Department

E-mail: oxana_diakonova@mail.ru

Received: 11.05.2023

For citation:

Dyakonova O. G. Forensic expertology and criminalistics – related interdisciplinary sciences // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 218–225. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/218-225.

УДК 341
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/226-233

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРАВИЛ ФАТФ В ОТНОШЕНИИ ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ

И. Н. Жданов
Воронежский государственный университет

IMPLEMENTATION OF FATF RULES REGARDING VIRTUAL ASSETS IN THE RUSSIAN FEDERATION

I. N. Zhdanov
Voronezh State University

Аннотация: анализируется имплементация в Российской Федерации стандартов ФАТФ в отношении виртуальных активов, исследуются соответствующие нормы международного и российского права, а также перспективы дальнейшего противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и распространения оружия массового уничтожения. Особое внимание уделяется провайдерам услуг в сфере виртуальных активов.
Ключевые слова: противодействие отмыванию доходов, полученных преступных путем, финансирование терроризма, финансирование распространения оружия массового уничтожения, Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), виртуальные активы, провайдеры услуг в сфере виртуальных активов.

Abstract: the article is devoted to the analysis of the implementation of FATF standards in relation to virtual assets (hereinafter referred to as VA) in the Russian Federation. The author examines the norms of international and Russian law, as well as the prospects for further combating the laundering of proceeds from crime, the financing of terrorism, and the financing of the proliferation of weapons of mass destruction (hereinafter referred to as AML/CFT/WMD). Particular attention is paid to virtual asset service providers (hereinafter referred to as VASPs).
Key words: combating money laundering, financing of terrorism, financing of the proliferation of weapons of mass destruction, Financial Action Task Force (FATF), virtual assets, service providers in the field of virtual assets.

В настоящее время Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (далее – ФАТФ) является ключевой международной организацией в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и распространения оружия массового уничтожения (далее – ПОД/ФТ/ОМУ). С 1990 г. ФАТФ приняла 49 рекомендаций по защите мировой финансовой системы и продолжает совершенствовать их. Документы ФАТФ считаются нормами международного права и активно имплементируются в национальные правопорядки[1]. Кроме того, ФАТФ производит анализ и оценку соблюдения принятых стандартов.

ФАТФ отслеживает новые риски и возможности, связанные с новейшими технологиями, которые могут использоваться в «отмывочных»

© Жданов И. Н., 2024

[1] См. подробнее: *Кинсбурская В. А.* Требования ФАТФ по регулированию криптовалют : проблемы имплементации в национальное законодательство // Национальная безопасность / nota bene. 2020. № 4. С. 1–19 ; *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Реализация подходов ФАТФ к регулированию виртуальных активов в законодательстве Российской Федерации : перспективы развития // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 4. С. 138–148 ; и др.

схемах. Ярким примером последних лет стало создание и активное распространение криптовалют (биткойнов и альткойнов), иных виртуальных активов (далее – ВА), а также теневого рынка операций с ними. Трансграничный характер ВА[2] поставил перед ФАТФ задачу организовать надзор за провайдерами услуг в этой сфере, что привело к совершенствованию документов ФАТФ.

Право ФАТФ относительно виртуальных активов и провайдеров услуг в этой сфере

Основа права ФАТФ относительно ВА содержится в Руководстве по применению риск-ориентированного подхода для провайдеров услуг по обмену конвертируемой виртуальной валюты 2015 г.[3] Руководство закрепило понятие виртуальной валюты, под которым понимались ВА, обладающие способностью обмениваться на фиатные деньги и обратно. ФАТФ сосредоточила свое внимание и на обменных центрах, осуществляющих операции по конвертации виртуальной валюты в фиатную и обратно. Однако под действие Руководства подпадали только те провайдеры услуг в сфере виртуальных активов (далее – ПУВА), которые непосредственно меняли ВА на фиатные деньги.

ФАТФ рекомендовала государствам законодательно закрепить обязанность провайдеров регистрироваться и/или получать лицензию на осуществление своей деятельности. Они также должны применять все требования, которые предъявлялись к «традиционным» финансовым учреждениям по праву ФАТФ (идентификация клиентов, мониторинг операций, уведомление о подозрительных операциях и т. д.).

Учитывая бурное развитие дополнительных продуктов, услуг и ПУВА, ФАТФ приняла в 2018 г. дополнения к Рекомендации 15. Кроме того, в Глоссарий были добавлены два новых определения – «виртуальные активы» и «провайдеры услуг в сфере виртуальных активов», что позволило расширить состав объектов регламентации и поднадзорных субъектов. Теперь под правила ФАТФ подпадают операции, касающиеся не только обмена ВА на фиатные деньги и обратно, но и обмен одних ВА на другие, а также иные сделки, связанные с ВА.

«Виртуальные валюты» в праве ФАТФ были поглощены понятием «виртуальные активы». Под первыми понимается «цифровое выражение ценности, которое может цифровым образом обращаться или переводиться и может быть использовано для целей платежа или инвестиций». При этом ВА не включают в себя фиатные валюты в цифровой форме (например, цифровой юань, цифровой рубль), ценные бумаги и иные финансовые активы, на которые уже распространяется действие права ФАТФ.

Как указано в Глоссарии[4], «провайдер услуг в сфере отмывания денежных средств – это любое физическое или юридическое лицо, которое осуществляет в качестве предпринимательской деятельности один или более из следующих видов деятельности или операций для или от имени другого физического или юридического лица», в том числе:

1) обмен ВА на фиатную валюту и обратно;

2) обмен одной формы ВА на другую;

3) перевод ВА (т. е. осуществление операций от имени другого физического или юридического лица, которое перемещает ВА с одного адреса или счета ВА на другой);

4) хранение и (или) управление ВА или контролирующими активы инструментами;

5) предоставление финансовых услуг, связанных с предложением и (или) продажей ВА эмитента.

В 2019 г. ФАТФ утвердила Пояснительную записку к Рекомендации 15[5], а также Обновленное руководство по применению риск-ориенти-

[2] См. подробнее: *Бирюков П. Н.* Статус криптовалют в Российской Федерации, Германии и Швейцарии // Байкальские компаративистские чтения : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. И. А. Минникес. Иркутск, 2022. С. 129–133 ; Kryptowährung und die Steuererklärung. URL: https://www.smartsteuer.de/online/steuerwissen/kryptowaehrung-und-steuererklaerung/#:~:text=Kryptowährungen%20zählen%20in%20Deutschland%20als,einem%20Jahr%20bleiben%20Gewinne%20steuerfrei ; Bitcoin Suisse – Trading, Custody & Staking. URL: https://www.bitcoinsuisse.com/de (дата обращения: 25.12.2023).

[3] См.: Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies (June 2015). URL: http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/guidance-rba-virtual-currencies.html (дата обращения: 25.12.2023).

[4] См.: FATF. Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Provider. Paris, 2019. URL: https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Guidance-RBA-virtual-assets.html (дата обращения: 25.12.2023).

[5] FATF. Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Provider. Paris, 2019 // https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Guidance-RBA-virtual-assets.html (дата обращения: 25.12.2023).

рованного подхода в отношении ВА и ПУВА[6]. В Обновленном руководстве указывались правила, которые должны быть имплементированы государствами – членами ФАТФ. Они предусматривали:

1) применение положений Руководства по риск-ориентированному подходу к деятельности и операциям, связанным с ВА и ПУВА;

2) надзор за или контроль над ПУВА;

3) лицензирование или регистрация ПУВА;

4) предупредительные меры, в том числе проверка клиентов, хранения записей и документов, а также направление сообщений о подозрительных операциях;

5) санкции и другие ограничительные меры;

6) международное сотрудничество в указанной области.

ФАТФ продолжила активный мониторинг как мирового сектора ВА, так и имплементации обновленных рекомендаций государствами-членами. Отчеты по данному мониторингу производились ежегодно. Так, при использовании рекомендаций государственными органами и коммерческим сектором государств принимается во внимание отчет ФАТФ «Виртуальные активы. Признаки отмывания денег и финансирования терроризма» 2021 г.[7], а также Руководство по применению риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности 2022 г.[8]

Наконец, в октябре 2021 г. была принята вторая редакция Руководства для использования государственными органами и коммерческими учреждениями. Внимание ФАТФ было сконцентрировано на шести ключевых направлениях, требующих внимания для дальнейшего регулирования членами организации. В их числе:

1) разъяснение понятий «ВА» и «ПУВА». Они должны толковаться в широком смысле; не должно остаться ситуации, когда на соответствующий актив не распространялось бы действие Стандартов ФАТФ (будь то ВА или другой вид финансовых активов);

2) важные рекомендации по применению Стандартов ФАТФ к стейблкойнам. В соответствии с документами ФАТФ лица, осуществляющие деятельность со стейблкойнами, могут рассматриваться в качестве ПУВА;

3) дополнительные рекомендации относительно имеющихся национальных инструментов для устранения рисков «пиринговых операций»[9], которые осуществляются поднадзорными субъектами;

4) обновленная методика по лицензированию и регистрации ПУВА;

5) дополнительные методические рекомендации для государственных органов и коммерческих структур относительно применения так называемого «дорожного правила»;

6) включение в рекомендации Принципов обмена информацией и сотрудничества между органами, осуществляющими надзор за деятельностью ПУВА.

Таким образом, указанный документ заменил действовавшее Руководство 2019 г., уточнив его основные положения.

В июне 2023 г. ФАТФ выпустила обновленную информацию о внедрении стандартов ФАТФ в отношении виртуальных активов и поставщиков услуг виртуальных активов[10]. В документе дается обзор национальной политики по внедрению стандартов ФАТФ, закрепленных в Руководстве по борьбе с ПОД/ФТ с использованием ВА. Он основывается на опросах, проведенных ФАТФ в государствах-членах, и крайне важен с точки зрения понимания позиции государств о статусе ВА[11].

Научный и практический интерес представляет имплементация новейших стандартов ФАТФ в право Российской Федерации.

---

[6] См.: Обновленное руководство по применению риск-ориентированного подхода в отношении ВА и ПУВА. URL: https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/06.Updated-Guidance-VA-VASP_rus.pdf (дата обращения: 25.12.2023).

[7] См.: Виртуальные активы. Признаки отмывания денег и финансирования терроризма. ФАТФ. 2021. URL: https://mumcfm.ru/mediateka/269 (дата обращения: 25.12.2023).

[8] См.: Руководство по применению риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности. ФАТФ. 2022. URL: https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/guidance/Russian-MUMCFM-FATF%20Guidance%20on%20Risk-based%20Supervision.pdf.coredownload.inline.pdf (дата обращения: 25.12.2023).

[9] Пиринг – соглашение интернет-операторов об обмене трафиком между своими сетями, а также техническое взаимодействие, реализующее данное соглашение: соединение сетей и обмен информацией о сетевых маршрутах по протоколу BGP. URL: https://web.archive.org/web/20150928234530/http://www.msk-ix.ru/infocenter/faq.html#peering (дата обращения: 25.12.2023).

[10] FATF. Targeted Upate on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs. Paris, France. 2023. URL: https://cbr.ru/content/document/file/149564/tu_va.pdf

[11] См.: *Остроухов Н. В., Дементьев А. А.* Применение Рекомендаций ФАТФ в отношении цифровых активов: долгий путь к имплементации // Международный правовой курьер. 2023. № 6. С. 69–72.

Российская Федерация и ФАТФ

Россия является членом ФАТФ с 2003 г. Наше государство приняло обязательство имплементировать стандарты ФАТФ[12], чем активно занимается.

При этом заранее, еще в 2001 г., в России был принят Федеральный закон № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – ФЗ № 115)[13]. На его основе изданы многочисленные подзаконные акты и внесены изменения в законодательство об административной и уголовной ответственности за деяния в сфере ПОД/ФТ/ОМУ. Указанные меры предвосхитили многие обязательства по имплементации стандартов ФАТФ уже во время членства России в организации.

Активно в реализации положений права ФАТФ участвует Верховный Суд РФ. Можно назвать, в частности, постановления Пленума Верховного Суда РФ от 7 июля 2015 г. № 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем», 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с принятием судами мер противодействия незаконным финансовым операциям 2020 г.[14]

Большую роль в «антиотмывочной» деятельности играет Генеральная прокуратура РФ. Можно назвать, в частности, указание Генпрокуратуры России от 31 августа 2020 г. № 442/35 «О мерах по организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по возвращению активов из-за рубежа», приказ Генпрокуратуры России от 8 февраля 2017 г. № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» и другие документы[15].

Не отстают и другие ведомства – Центральный банк РФ, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Министерство внутренних дел и др.[16]

---

[12] См. подробнее: *Бирюков П. Н.* Имплементации документов ФАТФ в правовой системе РФ // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2023. № 2 (62). С. 118–125.

[13] О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федер. закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834 (дата обращения: 25.12.2023).

[14] О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 июля 2015 г. № 32 (в ред. от 26.02.2019) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182365 (дата обращения: 25.12.2023) ; О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 (в ред. от 24.12.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149092 (дата обращения: 25.12.2023) ; Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с принятием судами мер противодействия незаконным финансовым операциям : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 8 июля 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 12.

[15] О порядке осуществления международного сотрудничества органами и организациями прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры России от 3 июня 2020 г. № 297. URL: https://continent-online.com/Document/?doc_id=35248689 (дата обращения: 25.12.2023) ; О мерах по организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по возвращению активов из-за рубежа : указание Генпрокуратуры России от 31 августа 2020 г. № 442/35. URL: https://rulaws.ru/acts/Ukazanie-Genprokuratury-Rossii-ot-31.08.2020-N-442_35 (дата обращения: 25.12.2023) ; О порядке организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам оказания содействия в сфере правоохранительной деятельности : указание Генеральной прокуратуры РФ от 9 марта 2022 г. № 133/35. URL: http://pressa-lex.ru/wp-content/uploads/2022/04/doc_05_2022.pdf#page=16 (дата обращения: 25.12.2023) ; Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма : приказ Генпрокуратуры России от 8 февраля 2017 г. № 87. URL: https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Genprokuratury-Rossii-ot-08.02.2017-N-87/#:~:text=Приказ%20Генпрокуратуры%20России%20от%2008.02.2017%20N%2087%20"Об%20организации,-финансированию%20экстремистской%20деятельности%20и%20терроризма (дата обращения: 25.12.2023).

[16] О предоставлении лицами, указанными в статье 7.1-1 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», в Федеральную службу по финансовому мониторингу информации, предусмотренной указанной статьей : указание Банка России от 8 октября 2020 г. № 5591-У // Вестник Банка России. 2020. 25 нояб. ; Об утверждении Особенностей представления в Федеральную службу по финансовому монито-

Центральную роль в имплементации правил ФАТФ играет Федеральная служба по финансовому мониторингу (далее – Росфинмониторинг, РФМ). Она была создана в 2004 г. Указом Президента РФ № 314 «О системе и структуре федеральных органов власти», на основе которого были детально определены функции РФМ как ключевого надзорного органа в сфере ПОД/ФТ/ОМУ[17].

К 2022 г. наше государство вошло в первую пятерку стран по эффективности национальной «антиотмывочной» системы в мире[18]. В частности, в отношении ВА и ПУВА Российская Федерация принимала активное участие в работе «Группы двадцати» (ЕС + 19 государств – членов ФАТФ) в процессе создания Руководства 2019 г., а затем начала активную национальную имплементацию стандартов ФАТФ.

Нельзя не упомянуть и «криптореформу» Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), проведенную незадолго до принятия Федерального закона о цифровых финансовых активах и цифровой валюте (далее – № 259-ФЗ. Основные положения ее вступили в силу с 1 октября 2019 г.[19] В результате в ГК РФ была введена новая ст. 141.1, включившая в число объектов гражданских прав «цифровые права, которыми были признаны обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам». Осуществление, распоряжение, в том числе передача, залог, обременение цифрового права другими способами, или ограничение распоряжения цифровым правом возможны только в информационной системе без обращения к третьему лицу.

Ключевое значение в данной области правового регулирования приобрел вступивший в силу с 1 января 2022 г. ФЗ-259[20]. Именно он имплементировал в правопорядок Российской Федерации правила ФАТФ о ВА и ПУВА.

Во-первых, сами понятия «цифровая валюта» (далее – ЦВ) и «цифровые финансовые активы» (далее – ЦФА) в России были четко разграничены вышеуказанным законом. Под ЦВ понимается «совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе» (п. 3 ст. 1 № 259-ФЗ). Важно также заметить, что в отдельные законы[21] включены положения и о том, что по смыслу ЦВ признается имуществом.

ЦФА – «цифровые права, включающие денежные требования, возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам, права участия в капитале непубличного акционерного общества, право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые предусмотрены решением о выпуске цифровых финансовых активов в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, выпуск, учет и об-

рингу информации, предусмотренной Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» : приказ Росфинмониторинга от 8 февраля 2022 г. № 18. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 25.12.2023) ; Многостороннее соглашение о взаимодействии между Центральным банком Российской Федерации, Федеральной службой по финансовому мониторингу, Федеральной таможенной службой и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, осуществляемом в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». URL: https://cbr.ru (дата обращения: 25.12.2023).

[17] Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по финансовому мониторингу государственной функции по осуществлению контроля за выполнением физическими и юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и привлечению к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства : приказ Росфинмониторинга от 29 июля 2014. № 191 // Рос. газета. 2014. 3 дек.

[18] URL: https://www.fedsfm.ru/activity/fatf (дата обращения: 25.12.2023).

[19] О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законода-

тельные акты Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358753 (дата обращения: 25.12.2023).

[20] См.: *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Цифровая валюта: особенности регулирования в Российской Федерации // Правоприменение. 2021. Т. 5, № 1. С. 60.

[21] Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» № 115-ФЗ от 7 августа 2001 г., Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г., Федеральный закон «Об исполнительном производстве» № 229-ФЗ от 2 октября 2007 г., Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г.

ращение которых возможны только путем внесения (изменения) записей в информационную систему на основе распределенного реестра, а также в иные информационные системы» (п. 2 ст. 1 ФЗ № 259). Как видим, ЦФА отражают различные виды активов, имеющих обеспечение, включая стейблкойны.

Во-вторых, выпускать ЦФА могут российские организации, соответствующие требованиям, предъявляемым к оператору информационной системы (далее – оператор ИС) и включенные Банком России в соответствующий реестр. Надзор за деятельностью оператора ИС осуществляет Центральный банк России. На данный момент в нашей стране имеется десять операторов ИС[22], что свидетельствует о легализации рынка ЦФА.

Заключение сделок с ЦФА обеспечивают операторы обмена ЦФА (прообразы российских криптобирж). Согласно ст. 10 ФЗ № 259 ими могут быть российские коммерческие и некоммерческие организации, включенные в соответствующий реестр Банка России. Оператор ИС также может организовывать торговлю ЦФА на своей платформе, но только лишь теми активами, которые выпущены им самим[23]. Таким образом, мы наблюдаем имплементацию законодателем права ФАТФ в части регламентации деятельности ПУВА.

В-третьих, в праве Российской Федерации различаются ЦФА и криптовалюты. У ЦФА есть конкретный эмитент, который несет обязательства перед инвесторами. В отношении криптовалют это правило не работает, за исключением стейблкоинов. Собственно криптобирж (в точном значении этого слова) в России пока нет.

В-четвертых, в июне 2023 г. Верховный Суд РФ впервые в определении по делу В. А. Крюкова-Челышкина[24] приравнял перевод биткоина в рубли к отмыванию денег, отменил ранее вынесенные приговоры об оправдании подсудимого по п. «б» ч. 2 ст. 174.1 Уголовного кодекса РФ из-за «отсутствия состава преступления» и указал на необходимость пересмотра судебных актов в данной части. Таким образом, Верховный Суд РФ задал отправную точку в новой практике по делам об отмывании денежных средств с использованием криптовалют.

Как видим, новейшее законодательство России в целом соответствует стандартам ФАТФ, в частности Рекомендации 15 и Руководству 2021 г.

Вместе с тем на сегодняшний день у большинства участников ФАТФ существуют сложности в имплементации ряда требований организации. Российская Федерация не исключение.

В первую очередь основную сложность вызывает введенное еще в октябре 2018 г. так называемое «правило путешествия» (Travel Rule). Оно требует от всех финансовых учреждений и других провайдеров финансовых услуг, включая ПУВА, предоставлять информацию об инициаторах и бенефициарах транзакций, сумма которых превышает 1000 $.

Правило применяется как ко внутренним, так и к международным криптовалютным переводам. Внедряя Travel Rule, ФАТФ предприняла попытку создать глобальную систему, подобную SWIFT, когда данные об отправителе и получателе платежа будут доступны всем заинтересованным финансовым институтам.

Сложность в имплементации Travel Rule связана с практическими аспектами ее реализации. Так, в зарубежных странах практикуются неодинаковые подходы к применению данного правила. ФАТФ, банки и сами криптокомпании по-разному понимают предъявляемые требования, такие как передача данных третьим лицам, и не всегда готовы выполнять их единообразно, прикрываясь техническими и организационными трудностями.

Вторая проблема заключается в том, что сама ФАТФ еще не предложила конкретную систему для реализации Travel Rule и не установила какого-либо одного технологического подхода. Однако частный сектор активно включился в разработку решений и продвигает собственные стандарты для того, чтобы ПУВА могли обмениваться информацией о транзакциях (InterVASP, OpenVASP, TRP и пр.). В перспективе конкуренция стандартов приведет к «единому знаменателю» техническую платформу и устранит практические препятствия.

Третья проблема относится к недостаткам действующего ФЗ № 259. В настоящий мо-

[22] URL: https://cbr.ru/admissionfinmarket/navigator/ois/ (дата обращения: 25.12.2023).

[23] URL: https://www.banki.ru/news/daytheme/?id=10982667 (дата обращения: 25.12.2023).

[24] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 12 января 2021 г. Дело № 5-КГ20-149-К2. URL: https://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2254988&ysclid=lpu92ldipq458882734 (дата обращения: 25.12.2023).

мент в России не урегулирована деятельность майнеров, а также самого процесса майнинга. Генерация криптомонет и их последующий перевод в виртуальный кошелек их первого владельца также должны быть законодательно урегулированы, в том числе в свете правил ФАТФ.

Попытка решения была закреплена в законопроекте № 237585-8 от 17 ноября 2022 г. «О внесении изменений в Федеральный закон "О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"»[25]. 1 июня 2023 г. Комитет Государственной Думы по финансовым рынкам принял решение продолжить работу в этой области.

Следующим препятствием в точной имплементации Руководства ФАТФ 2019 г. следует признать слабость ФЗ № 115 в части контроля операций с криптовалютами. В частности, очевидным видится снижение пороговой суммы транзакций в отношении криптовалют в п. 1 ст. 6 закона с 600 тыс. руб. до 100 тыс. руб. (что эквивалентно 1000 $ в Travel Rule) для более тщательного контроля транзакций и идентификации отправителей-получателей в целях предотвращения отмывания денежных средств.

Таким образом, право ФАТФ демонстрирует универсальный характер. Оно сочетает как рамочное регулирование в вопросах, которые более эффективно способны реализовать члены организации на национальном уровне, так и детальное регулирование в целях гармонизации норм.

Санкции в адрес Российской Федерации привели к приостановлению членства России в ФАТФ в феврале 2023 г. Глава Росфинмониторинга подчеркнул, что это решение ФАТФ лишено оснований и «не влечет никаких обязательств и ограничений для финансовых институтов в России и за рубежом. Российская "антиотмывочная" система продолжит функционирование в соответствии с действующим законодательством»[26].

6 октября 2023 г. Евросоюз утвердил восьмой пакет санкций в отношении Российской Федерации, в котором запретил обслуживать криптокошельки россиян, ужесточив предшествующие «криптосанкции» от апреля 2023 г. В новом пакете прописан полный запрет на предоставление услуг криптокошельков, счетов и сервисов хранения ВА российским гражданам, резидентам и юридическим лицам.

Вышеуказанные обстоятельства на практике лишь усложняют, а не полностью запрещают операции с ВА и ПУВА. Право ФАТФ в отношении ВА продолжает свое развитие и имплементацию в российской правовой системе.

Благодаря санкционному давлению регламентация деятельности провайдеров услуг в сфере ВА и статус самих ВА в России все быстрее начинают приобретать очерченную и понятную легальную форму для практического использования. Успешно используются «правовые достижения» в правоприменительной практике российских органов и во взаимодействии с «дружественными юрисдикциями».

Библиографический список

Бирюков П. Н. Имплементации документов ФАТФ в правовой системе РФ // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2023. № 2 (62). С. 118–125.

Бирюков П. Н. Статус криптовалют в Российской Федерации, Германии и Швейцарии // Байкальские компаративистские чтения : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Иркутск, 22–23 апр. 2022 г. / отв. ред. И. А. Минникес. Иркутск : Изд. дом БГУ, 2022. С. 129–133.

Кинсбурская В. А. Требования ФАТФ по регулированию криптовалют : проблемы имплементации в национальное законодательство // Национальная безопасность / nota bene. 2020. № 4. С. 1–19.

Остроухов Н. В., Дементьев А. А. Применение Рекомендаций ФАТФ в отношении цифровых активов : долгий путь к имплементации // Международный правовой курьер. 2023. № 6. С. 69–72.

Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Цифровая валюта: особенности регулирования в Российской Федерации // Правоприменение. 2021. Т. 5, № 1. С. 58–67.

References

Biriukov P. N. Implementation of FATF documents in the legal system of the Russian Federation // Legal science and practice : Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. No. 2 (62). P. 118–125.

Biriukov P. N. Status of cryptocurrencies in the Russian Federation, Germany and Switzerland // Baikal comparative readings: materials of the international. scientific-practical Conf., Irkutsk, April 22–23. 2022 /

[25] URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/237585-8?ysclid=lpu8q3n3i939594526 (дата обращения: 25.12.2023).

[26] Заявление Росфинмониторинга в связи с решением о приостановке членства Российской Федерации в ФАТФ от 24 февраля 2023 г. URL: https://www.fedsfm.ru/releases/6372 (дата обращения: 25.12.2023).

ed. I. A. Minnikes. Irkutsk : Publishing house of BSU, 2022. P. 129–133.

Kinsburskaya V. A. FATF requirements for the regulation of cryptocurrencies : problems of implementation into national legislation // National security / nota bene. 2020. No. 4. P. 1–19.

Ostroukhov N. V. Dementyev A. A. Application of the FATF Recommendations in relation to digital assets : a long path to implementation // International Legal Courier. 2023. No. 6. P. 69–72.

Rozhdestvenskaya T. E., Guznov A. G. Digital currency: features of regulation in the Russian Federation // Law enforcement. 2021. Vol. 5, no. 1, P. 58–67.

Воронежский государственный университет
Жданов И. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и евразийского права
E-mail: mail@ijdanov.ru

Поступила в редакцию: 25.12.2023

Для цитирования:
Жданов И. Н. Имплементация в Российской Федерации правил ФАТФ в отношении виртуальных активов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 226–233. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/226-233.

Voronezh State University
Zhdanov I. N. Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the International and Eurasian Law Department
E-mail: mail@ijdanov.ru

Received: 25.12.2023

For citation:
Zhdanov I. N. Implementation of FATF rules regarding virtual assets in the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 226–233. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/226-233.

УДК 341.1/8
DOI: https://doi.org/10.17308/law/19955502/2024/1/234-241

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В АБХАЗИИ И ЮЖНОЙ ОСЕТИИ

И. А. Небольсин

Воронежский государственный университет

ENSURING BORDER SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN ABKHAZIA AND SOUTH OSSETIA

I. A. Nebolsin

Voronezh State University

Аннотация: статья посвящена проблемам охраны границы Российской Федерации с Абхазией и Южной Осетией. Рассматриваются вопросы международного сотрудничества в области пограничной безопасности, борьба с преступностью в данной сфере отношений.
Ключевые слова: пограничное сотрудничество, Российская Федерация, Республика Абхазия, Республика Южная Осетия, пограничная безопасность, борьба с преступностью.

Abstract: the article is devoted to the problems of protecting the border of the Russian Federation with Abkhazia and South Ossetia. Issues of international cooperation in the field of border security and the fight against crime in this area of relations are considered.
Key words: border cooperation, Russian Federation, Republic of Abkhazia, Republic of South Ossetia, border security, fight against crime.

В последнее время Россия активно отстаивает свои интересы по обеспечению безопасности на Кавказе. Признание в 2008 г. Россией Абхазии и Южной Осетии как независимых государств означало возможность формирования правовой базы для развития отношений с ними[1]. Было необходимо, во-первых, регламентировать сотрудничество в сфере обеспечения безопасности государственных границ; во-вторых, урегулировать взаимодействие с указанными государствами в области охраны порядка в пограничной зоне.

Между тем данная сфера практически не исследовалась в научной литературе. Как правило, в имеющихся работах речь шла об общих правилах установления и охраны государственных границ Российской Федерации[2]. Лишь в отдельных публикациях затрагивался режим границы с Абхазией и Южной Осетией[3].

Сотрудничество в данной сфере развивалось в несколько этапов и по нескольким направлениям.

Первый этап. Признание Абхазии и Южной Осетии и установление дипломатических отношений.

[1] См.: *Артемович Е. В.* Российско-абхазские и российско-югоосетинские отношения в политической и военной сферах в 2008–2013 гг. // Россия в глобальном мире. 2013. № 2 (25). С. 292–301; *Архипова Е. В.* Российская политика по обеспечению пограничной безопасности в районе абхазской границы после 2008 г. // Власть. 2011. № 8. С. 115–118 ; и др.

© Небольсин И. А., 2024

[2] См.: Территория в публичном праве / И. А. Алебастрова, И. А. Исаев, С. В. Нарутто [и др.]. М., 2013. 320 с. ; *Бирюков П. Н.* Международное право : учебник для бакалавров : в 2 т. 10-е изд., перераб. и доп. М., 2020. Т. 1. 365 с. ; Именитов Е. Л. Государственная граница и пограничная служба : принципы, символы и доминанты. М., 2021. 352 с. ; и др.

[3] См.: *Холопова Е. Н., Сергеенко Д. Ю.* Актуальные проблемы правового положения пограничных управлений ФСБ России, дислоцирующихся за пределами территории Российской Федерации // Международное публичное и частное право. 2015. № 4. С. 7–10 ; *Кичигин Н. В ., Кокоулин А. В.* О порядке реализации военнослужащими органов Федеральной службы безопасности права на выезд за пределы Российской Федерации по частным делам // Право в Вооруженных Силах. 2019. № 6. С. 37–42.

26 августа 2008 г. российское государство признало республики в качестве самостоятельных государств[4]. Министерству иностранных дел России было поручено провести с ними переговоры, результаты которых следовало оформить межгосударственным соглашением (п. 2 указов о признании). В п. 3 указов ставилась задача подготовить проекты двусторонних соглашений о дружбе и сотрудничестве.

Соответствующие договоры с Абхазией[5] и Южной Осетией[6] были подписаны в сентябре 2008 г. Они заложили нормативную базу для последующего взаимодействия с этими государствами. В целом договоры содержат сходные положения, однако имелись и отличия. Так, на основании ст. 7 договора с Абхазией стороны совместно осуществляли мероприятия по охране государственной границы, в то время как по ст. 2 договора с Южной Осетией обеспечивать оборону и безопасность, защиту и охрану границы республики должна была Российская Федерация.

В течение следующих лет спецслужбами Грузии неоднократно предпринимались попытки по организации провокаций на территории непризнаваемых ими республик. На основании ст. 3 договоров Российскому государству приходилось направлять сотрудников пограничной службы ФСБ России для пресечения конфликтов.

Второй этап. Формирование правовой базы в сфере охраны границ Абхазии и Южной Осетии.

На базе договоров о дружбе были разработаны и 30 апреля 2009 г. подписаны соглашения, в которых регламентировались основания для совместных мер по вопросу охраны государственной границы[7]. На основании указанных документов Россия приобретала мандат на охрану границ республик. Россия также обязалась защищать морские пространства Абхазии (для этого были созданы пять погранзастав).

Положения соглашений в 2009 г. послужили основой для заключения ФСБ России соглашений о сотрудничестве и взаимодействии со Службой госбезопасности Абхазии (далее – СГБ Абхазии) и Комитетом госбезопасности Южной Осетии (далее – КГБ Южной Осетии)[8].

На этой правовой базе Пограничная служба ФСБ России создала органы пограничного управления, осуществляющие свою деятельность на территории новых республик[9]. Она проводила совместную деятельность с коллегами из республик по следующим направлениям: борьба с терроризмом, контрабандой оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ и радиоактивных материалов, незаконным перемещением через государственную границу наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также пресечение другой противоправной деятельности, осуществляемой при пересечении государственной границы.

В настоящее время спецслужбы трех государств постоянно взаимодействуют. Так, 24 сентября 2022 г. в Сухуме прошли совместные учения сотрудников спецслужб России и Абхазии антитеррористической направленности «Порт-2022»[10]. 3 ноября 2022 г. Пограничное управление ФСБ России по Карачеево-Черкесской Республике и Пограничный отряд СГБ Абхазии произвели проверку границы России и Республики Абхазия. 15 июня 2023 г. сотрудники Государственной инспекции по маломерным судам МЧС Абхазии и Погрануправления ФСБ России в Абхазии про-

[4] О признании Республики Абхазия : указ Президента Российской Федерации от 26 августа 2008 г. № 1260. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/27957 ; О признании Республики Южная Осетия : указ Президента Российской Федерации от 26 августа 2008 г. № 1261. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/27958 (дата обращения: 04.12.2023).

[5] Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия 2008 г. URL: http://www.kremlin.ru/supplement/200 (дата обращения: 04.12.2023).

[6] Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия 2008 г. URL: http://www.kremlin.ru/supplement/199 (дата обращения: 04.12.2023).

[7] Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Абхазия 2009 г. // http://www.kremlin.ru/supplement/190; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Южная Осетия 2009 г. URL: http://www.kremlin.ru/supplement/191 (дата обращения: 04.12.2023).

[8] URL: http://ps.fsb.ru/fps/contact/contacts_dpk.htm (дата обращения: 04.12.2023).

[9] Пограничное управление ФСБ России в Республике Абхазия осуществляет набор специалистов. URL: https://guspoliteh.ru/vypuskniku/pomosch-vypuskniku/3935-ограничное-управление-фсб-россии-в-республике-абхазия-осуществляет-набор-специалистов.html

[10] В Сухуме прошли совместные антитеррористические учения силовиков Абхазии и ФСБ России. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/15854883 (дата обращения: 04.12.2023).

веряли береговую инфраструктуру, наличие разрешительных документов и техническое состояние имеющихся плавсредств[11].

После начала СВО пограничные службы Российской Федерации и Южной Осетии регулярно проводят мониторинг оперативной обстановки на приграничных территориях[12]. Например, 21 июня 2023 г. спецслужбы осуществляли мероприятия противодиверсионной тематики[13]. Помимо прочего, пограничные власти трех государств совместно ведут оперативно-розыскную деятельность, осуществляют дознание по делам о нарушении госграницы и производство по делам об административных правонарушениях. Так, 20 июня 2017 г. сотрудники Погрануправления ФСБ России в Абхазии за нарушение государственной границы между Грузией и Абхазией задержали в Галском районе двух граждан Ирана, которые после проверки были переданы властям Абхазии для привлечения к ответственности[14]. В 2020 г. пограничными органами Южной Осетии и России были задержаны 423 правонарушителя, 184 из них – за попытку незаконного пересечения госграницы, 227 – за неправомерное нахождение в пограничной зоне, 12 – за неповиновение законным требованиям сотрудников пограничной службы. Были выявлены пять схронов, из которых изъято более 1500 различных боеприпасов, пресечены две попытки распространения наркотических средств[15].

В ст. 24 обоих соглашений закреплялась норма о сотрудничестве в борьбе с преступностью, терроризмом и насильственными проявлениями экстремизма, незаконным оборотом наркотиков, незаконной миграцией, а также с актами, направленными против безопасности гражданской авиации, морского судоходства и других видов транспорта, с контрабандой и хищением культурных ценностей.

Статьи 24 послужили основой для создания в республиках антитеррористических центров. На базе такого центра в Абхазии 30 января 2022 г. прошли первые совместные антитеррористические учения. Отрабатывались мероприятия по освобождению здания с заложниками, захваченными террористами, с применением авиации и бронетехники[16]. При участии абхазской армии и югоосетинского спецназа в Абхазии проводились совместные командно-штабные учения[17].

Третий этап. Сотрудничество по вопросам пересечения границы и обеспечения безопасности.

Были подписаны межправительственные соглашения о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией, которые предусматривали совместную деятельность в области пограничного и миграционного контроля. Соглашение с Южной Осетией о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией 2009 г.[18] и Соглашение с Абхазией 2010 г.[19] предполагают обмен информацией о документах, удостоверяющих лич-

[11] Сотрудники Государственной инспекции по маломерным судам МЧС Абхазии и Погрануправления ФСБ России в Абхазии провели совместный рейд в акватории Сухума. URL: https://mchs.apsny.land/novosti/item/2718-sotrudniki-gosudarstvennoj-inspektsii-pomalomernym-sudam-mchs-abkhazii-i-pogranupravleniya-fsb-rossii-v-abkhazii-proveli-sovmestnyj-rejd-v-akvatorii-sukhuma (дата обращения: 04.12.2023).

[12] Обстановка спокойная. URL: https://sputnik-ossetia.ru/20220224/kgb-yuzhnoy-osetii-nachal-monitorit-situatsiyu-na-granitse-s-gruziey-iz-za-operatsii-v-donbasse-15648821.html (дата обращения: 04.12.2023).

[13] В Южной Осетии проведены межведомственные учения в связи со сложной внешнеполитической обстановкой – КГБ. URL: https://cominf.org/node/1166550685 ; В Южной Осетии провели антидиверсионные учения из-за обострения в Грузии. URL: https://eadaily-com.turbopages.org/eadaily.com/s/ru/news/2023/06/21/v-yuzhnoy-osetii-proveli-antidiversionnye-ucheniya-iz-za-obostreniya-v-gruzii (дата обращения: 04.12.2023).

[14] Пограничники задержали двух граждан Ирана в селе Пичора Галского района. URL: http://abkhazinform.com/item/6042-pogranichniki-zaderzhali-dvukh-grazhdan-irana-v-sele-pichora-galskogo-rajona (дата обращения: 04.12.2023).

[15] Глава пресс-службы КГБ Южной Осетии Екатерина Бязрова рассказала в эфире радио Sputnik о нарушениях госграницы с Грузией. URL: https://sputnik-ossetia.ru/20210201/Byazrova-pravonarushiteli-nesut-administrativnuyu-i-ugolovnuyu-otvetstvennost-11756500.html (дата обращения: 04.12.2023).

[16] Абхазия и Россия провели первые совместные антитеррористические учения. URL: https://regnum.ru/news/3491921 (дата обращения: 04.12.2023).

[17] Абхазия, Южная Осетия и Россия провели военные учения. URL: https://kavkazru.press/abhaziya-yuzhnaya-osetiya-i-rossiya-proveli-voennye-ucheniya/ (дата обращения: 04.12.2023).

[18] Соглашение между Правительством РФ и Правительством Южной Осетии о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией 2009 г. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102087768&backlink=1&&nd=102134866 (дата обращения: 04.12.2023).

[19] Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Абхазия о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией 2010 г. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/45220 (дата обращения: 04.12.2023).

ность и дающих право на пересечение границы. Взаимодействие правоохранительных органов осуществляется на основании письменных запросов об оказании содействия или по инициативе стороны, предполагающей, что такое содействие представляет интерес для другой стороны (ст. 4 обоих соглашений). В безотлагательных случаях запрос может быть направлен по оперативным каналам связи с письменным подтверждением не позднее 48 часов. Запрос должен содержать наименование запрашивающего и запрашиваемого органа, изложение существа дела, цель и обоснование запроса, любую другую необходимую информацию.

По договорам о взаимных безвизовых поездках граждан с Абхазией 2009 г.[20] и Южной Осетией 2010 г.[21] граждане указанных государств получили право въезжать, выезжать, следовать транзитом и пребывать на территории стран-участниц без виз сроком до 90 дней по документам, удостоверяющим личность и гражданство.

Межправительственными соглашениями 2010 г. с Абхазией[22] и Южной Осетией[23] определены меры пограничного, таможенного и иные виды контроля лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных. Теперь въехать на территорию Абхазии можно исключительно со стороны России через КПП «Псоу», причем для граждан России для пересечения границы достаточно внутреннего общегражданского паспорта[24].

Для упорядочения пересечения границы с Южной Осетией 23 ноября 2010 г. было принято постановление Правительства Республики Южная Осетия[25], установившее пункты пропуска через государственную границу республики. Граждане России и стран, признавших независимость Южной Осетии, при въезде и выезде должны пройти обязательную регистрацию в пункте пропуска. Граждане государств, не признавших республику, изъявившие желание посетить Южную Осетию, как минимум за три рабочих дня до предполагаемой даты въезда в страну должны обратиться с ходатайством в МИД республики.

Заключенные соглашения активно использовались гражданами. Так, согласно данным Единой межведомственной информационно-статистической системы[26] в 2021 г. из России в Абхазию выехали 5,1 миллиона человек, в Россию из Абхазии въехали более 640 тысяч человек. По данным российских пограничников[27], в 2022 г. количество россиян, посетивших Абхазию, достигло в 5,4 миллиона; граждане Абхазии въезжали на территорию России 663 тысячи раз. В 2023 г. указанные цифры составили 2,1 миллиона и 357 тысяч соответственно.

Статистика в отношении Южной Осетии выглядит следующим образом: из России в Южную Осетию выехали в 2021 г. – 357 131 человек, в 2022 г. – 355 521 человек, в 2023 г. (I и II кварталы) – 157 959 человек; в Россию из Южной Осетии в 2021 г. – 140 795 человек, в 2022 г. – 149 346 человек, в 2023 г. (I и II кварталы) – 79 833 человек[28]. Правда, с увеличением числа пересекающих границу граждан выросло и количество правонарушений, прежде всего в таможенной области.

[20] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Абхазия о взаимных безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Республики Абхазия 2009 г. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/45384 (дата обращения: 04.12.2023).

[21] Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Южная Осетия о взаимных безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Республики Южная Осетия 2010 г. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/45228 (дата обращения: 04.12.2023).

[22] Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Абхазия о пунктах пропуска через российско-абхазскую государственную границу 2010 г. URL: https://base.garant.ru/2570128/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f (дата обращения: 04.12.2023).

[23] Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Южная Осетия о пункте пропуска через российско-югоосетинскую государственную границу. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=12&nd=203002976&collection=1

[24] ГТК Республики Абхазия. URL: https://customsra.com/poleznaja-informacija/ (дата обращения: 04.12.2023).

[25] Постановление Правительства РЮО О пунктах пропуска через государственную границу Республики Южная Осетия и местах пересечения государственной границы Республики Южная Осетия от 23 ноября 2010 г. URL: https://cominf.org/node/1166488995 (дата обращения: 04.12.2023).

[26] ЕМИСС Государственная статистика : Выезд граждан России. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/38480 (дата обращения: 04.12.2023).

[27] Абхазия вошла в тройку самых популярных стран для российских туристов в 2022 году. URL: https://sputnik-abkhazia.ru/20230208/abkhaziya-voshla-v-troyku-samykh-populyarnykh-stran-dlya-rossiyskikh-turistov-v-2022-godu-1044013924.html (дата обращения: 04.12.2023).

[28] ЕМИСС: Въезд иностранных граждан в РФ. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/38479 (дата обращения: 04.12.2023).

13 ноября 2022 г. на встрече председателей Государственного таможенной комитета Абхазии и Федеральной таможенного службы России обсуждена таможенная ситуация на границе. За 2022 г. было выявлено 306 административных правонарушений в этой сфере, что на 10 % больше показателей 2021 г. Наибольшее число дел приходилось на попытки контрабандного провоза сигарет. Было возбуждено также 10 уголовных дел: два за контрабанду табачной продукции и по четыре за контрабанду наркотиков и уклонение от уплаты таможенных платежей[29].

На границе с Южной Осетией за девять месяцев 2023 г. было задержано 376 нарушителей. В результате 221 человек оштрафован, 22 выдворили за пределы республики со штрафом, 105 задержанных отделались предупреждениями. Кроме того, было возбуждено 10 уголовных дел[30].

Как видим, соглашения в сфере миграционного и таможенного контроля показывают высокую эффективность и выполняют свою задачу.

Четвертый этап. Сотрудничество в области чрезвычайных ситуаций.

Следующим направлением межгосударственного взаимодействия стала ликвидация чрезвычайных ситуаций и перемещение сотрудников МЧС, а также техники через государственные границы.

Соглашения 2010 г. с Абхазией[31] и Южной Осетией[32] (ст. 6) закрепили условия пересечения госграницы группами лиц по оказанию помощи и режим их пребывания на территории сопредельного государства. Группы должны пересекать границу через определенные пункты пропуска по действительным документам, удостоверяющим личность и признаваемым запрашивающей стороной. Руководитель должен иметь список членов группы и документ с подтверждением его полномочий.

В 2022 г. Федеральный центр медицины катастроф РФ и МЧС Абхазии подписали соглашение о сотрудничестве по вопросам ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера[33].

На встрече в Сочи 2 ноября 2023 г. вопросы сотрудничества в области чрезвычайных ситуаций обсудили глава МЧС Абхазии и и.о. начальника ГУ МЧС по Краснодарскому краю. Было решено создать рабочие группы, которые подготовят обновленные планы приграничного сотрудничества в данной области[34].

30 апреля 2009 г. состоялось подписание меморандума между МЧС РФ и МЧС Южной Осетии, предполагающего обмен опытом, подготовку и переподготовку кадров для республики, взаимодействие в ликвидации и предотвращении стихийных бедствий, взаимодействие в области техногенных катастроф.

Наработав соответствующую практику, в 2011 г. Правительство РФ и Правительство Южной Осетии заключили соглашение о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

7 декабря 2018 г. на встрече министров МЧС России и Южной Осетии был подписан протокол к указанному соглашению[35]. МЧС России и Южной Осетии заранее информируют заинте-

[29] На границе с Абхазией увеличились количества административных правонарушений. URL: https://sochi-bloknot.ru/news/na-granitse-s-abkhaziey-uvelichilis-kolichestva-ad (дата обращения: 04.12.2023).

[30] КГБ Южной Осетии привел данные о нарушениях границы в 2023 году и санкциях к нарушителям. URL: https://sputnik-ossetia.ru/20231006/kgb-yuzhnoy-osetii-privel-dannye-o-narusheniyakh-granitsy-v-2023-godu-i-sanktsiyakh-k-narushitelyam-26061497.html (дата обращения: 04.12.2023).

[31] Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Абхазия о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2010 г. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/45221 (дата обращения: 04.12.2023).

[32] Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Южная Осетия о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2010 г. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/44919/ (дата обращения: 04.12.2023).

[33] Федеральный центр медицины катастроф РФ и МЧС Абхазии подпишут соглашение о сотрудничестве. URL: https://apsnypress.info/ru/home/novosti/item/2650-federalnyj-tsentr-meditsiny-katastrof-rf-i-mchs-abkhazii-podpishut-soglashenie-o-sotrudnichestve (дата обращения: 04.12.2023).

[34] Представители МЧС Абхазии и Краснодарского края обсудили вопросы сотрудничества. URL: https://sputnik-abkhazia.ru/20231102/predstaviteli-mchs-abkhazii-i-krasnodarskogo-kraya-obsudili-voprosy-sotrudnichestva-1048914487.html (дата обращения: 04.12.2023).

[35] В развитие сотрудничества в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Главами МЧС России и Южной Осетии в Москве подписан Протокол. URL: https://www.osembassy.org/2018/12/17/в-развитие-сотрудничества-в-области-п/ (дата обращения: 04.12.2023).

ресованные органы о месте, дате, предполагаемом времени пересечения государственной границы членами групп по оказанию помощи, о составе этих групп и количестве транспорта. Члены групп во время их пребывания на иностранной территории должны соблюдать законодательство страны пребывания. При этом они находятся под юрисдикцией своего государства в области трудового и социального законодательства.

Было налажено и взаимодействие МЧС Южной Осетии и Абхазии. Результатом стало соглашение о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2013 г. МЧС Абхазии развивало также отношения с коллегами из ДНР и ЛНР пока они находились в статусе непризнанных государств.

Пятый этап. Интеграция в иных сферах, затрагивающих обеспечение безопасности на границе.

Сотрудничество России с Абхазией и Южной Осетией развивается по многим направлениям в сфере пограничной безопасности: модернизация вооруженных сил, сотрудничество правоохранительных органов и т. д.

Договор с Абхазией о союзничестве и стратегическом партнерстве 2014 г.[36] положил начало формированию общего пространства обороны и безопасности. Договор предполагал совместные действия по охране государственной границы Абхазии с Грузией, а также границ морских пространств, на которые распространяется суверенитет и юрисдикция Абхазии.

Статья 9 договора развивала обязательства государств, закрепленные ранее в Соглашении о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Абхазия 2009 г. Государства-участники сформулировали перечень мер по совместной защите и охране границы Абхазии с Грузией, границы морских пространств республики, а также свободу пересечения абхазско-российской границы с учетом ограничений по соображениям безопасности. Указом Президента РФ от 30 декабря 2015 г. № 679[37] ФСБ России была определена в качестве уполномоченного органа, ответственного за реализацию ст. 5 и 9 договора 2014 г.

В соответствии со ст. 10 договора Россия и Абхазия создали Совместный информационно-координационный центр органов внутренних дел[38]. На основании Соглашения о центре 2017 г.[39] он координирует деятельность по противодействию организованной преступности и иным опасным видам преступлений и организует обмен правоохранительными органами оперативной информацией, а также ведение криминалистических учетов.

За время своего существования центр сформировал общий банк данных, включающий сведения: об организованных преступных сообществах; по сбору, обобщению и анализу информации в области борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений; по содействию в осуществлении межгосударственного розыска и выдачи лиц, скрывшихся от уголовного преследования или исполнения приговора; по содействию в реализации необходимых согласованных действий по борьбе с опасными видами преступлений, представляющих угрозу безопасности сторон.

В июне 2023 г. сотрудниками центра была организована работа по задержанию на территории Республики Абхазия россиянки, которая разыскивалась по обвинению в присвоении денег в особо крупном размере. Виновную задержали и доставили в Россию для привлечения к ответственности[40].

В июле 2023 г. в Москве прошла рабочая встреча МВД Абхазии и России с участием сотрудников центра. На ней обсуждались проблемы противодействия преступности на приграничных территориях и незаконному обороту

[36] Договор между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о союзничестве и стратегическом партнерстве от 24 ноября 2014 г. URL: http://www.kremlin.ru/supplement/4783 (дата обращения: 04.12.2023).

[37] Об уполномоченных органах, ответственных за реализацию Договора между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о союзничестве и стратегическом партнерстве от 24 ноября 2014 г. : указ Президента РФ от 30 декабря 2015 г. № 679 (ред. от 24.10.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 208.

[38] Совместный информационно-координационный центр органов внутренних дел. URL: https://мвд.рф/mvd/sovorg/сикц-абхазия (дата обращения: 04.12.2023).

[39] Соглашение между РФ и Республикой Абхазия о порядке формирования и деятельности Совместного информационно-координационного центра органов внутренних дел 2017 г. URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201709050001?index=2 (дата обращения: 04.12.2023).

[40] МВД Медиа. URL: https://mvdmedia.ru/news/ofitsialnyy-predstavitel/irina-volk-sotrudnikami-sovmestnogo-informatsionno-koordinatsionnogo-tsentra-organov-vnutrennikh-del/ (дата обращения: 04.12.2023).

наркотических средств, розыска лиц, скрывающихся от следствия и суда, а также обеспечения безопасности российских туристов[41].

Что касается Южной Осетии, то с ней Договор о союзничестве и интеграции[42] был подписан 18 марта 2015 г. Статьей 4 договора было предусмотрено создание Совместного информационно-координационного центра органов внутренних дел. Согласно Положению о центре[43] он сотрудничает с иностранными правоохранительными органами, международными полицейскими организациями, иными организациями[44].

Сотрудники центра занимаются вопросами содействия в осуществлении межгосударственного розыска и выдачи лиц, скрывшихся от уголовного преследования или исполнения приговора. Так, в июне 2023 г. произошла экстрадиция двух граждан РФ, длительное время разыскиваемых за совершение особо тяжких преступлений[45].

1 марта 2023 г. с деятельностью центра ознакомились представители МВД Абхазии[46]. Особое внимание привлек опыт координации деятельности по противодействию организованной преступности и иным опасным видам преступлений, а также профилактике правонарушений на территории республики.

Думается, деятельность указанных центров могла бы послужить образцом для формирования аналогичной структуры в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС). В функции Центра ЕАЭС могли бы входить аналитическое обеспечение, научно-техническое содействие, подготовка кадров, а также взаимодействие правоохранительных органов государств ЕАЭС.

Таким образом, Абхазия и Южная Осетия делегировали полномочия по охране своих государственных границ органам ФСБ России. Опыт сотрудничества Российской Федерации по вопросам деятельности подразделений пограничных органов за ее пределами полезен для обеспечения безопасности на приграничных территориях с некоторыми другими государствами.

Сотрудничество с Абхазией и Южной Осетией позитивно повлияло и на пограничную политику России. Указ Президента РФ от 25 апреля 2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации»[47] в качестве составляющих основ деятельности по международно-правовому оформлению государственной границы РФ, в частности, определял: а) создание на государственной границе благоприятных условий для развития международного и приграничного сотрудничества (п. 22 «е»); б) осуществление международно-правового оформления государственной границы с Республикой Абхазия, Азербайджанской Республикой, Республикой Казахстан, Республикой Южная Осетия в первоочередном порядке, с остальными государствами – в сроки, определяемые на основе межгосударственных отношений (п. 22 «ж»).

В п. 47 Указа Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»[48] подчеркивается важность реализации государственной политики, направленной на обеспечение защиты и охраны государственной границы России, а также модернизация пограничной инфраструктуры, совершенствование механизмов пограничного, таможенного, санитарно-эпидемиологического и иных видов контроля.

Как видим, заключая договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи с Абхазией и

[41] Россия и Абхазия обсудили борьбу с преступностью в приграничных районах. URL: https://news.rambler.ru/politics/51044941/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 04.12.2023).

[42] Договор между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции. URL: http://www.kremlin.ru/supplement/4819 (дата обращения: 04.12.2023).

[43] Положение о Центре. URL: https://media.mvd.ru/files/embed/4775438 (дата обращения: 04.12.2023).

[44] *Никишкин И. К.* Развитие правовой базы информационного обеспечения полицейского сотрудничества государств – членов Евразийского экономического союза // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 58–60.

[45] В Цхинвале отметили семилетие совместного ИКЦ МВД России и Южной Осетии. URL: https://cominf.org/node/1166550918 (дата обращения: 04.12.2023).

[46] Информагентство «Апсадгьыл-инфо». URL: https://apsadgil.info/news/politics/delegatsiya-mvd-abkhazii-posetila-sovmestnyy-informatsionno-koordinatsionnyy-tsentr-organov-vnutrenn/ (дата обращения: 04.12.2023).

[47] Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43004 (дата обращения: 04.12.2023).

[48] О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046 (дата обращения: 04.12.2023).

Южной Осетией и реализуя их, Россия смогла сформировать выгодную политическую и правовую обстановку с восстановлением баланса сил на части Кавказа. Указанные документы носят практико-ориентированный характер и могут стать примером для отношений с некоторыми государствами, граничащими с Российской Федерацией.

Библиографический список

Артемович Е. В. Российско-абхазские и российско-югоосетинские отношения в политической и военной сферах в 2008–2013 гг. // Россия в глобальном мире. 2013. № 2 (25). С. 292–301.

Архипова Е. В. Российская политика по обеспечению пограничной безопасности в районе абхазской границы после 2008 г. // Власть. 2011. № 8. С. 115–118.

Бирюков П. Н. Международное право : учебник для бакалавров : в 2 т. 10-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. Т. 1. 365 с.

Именитов Е. Л. Государственная граница и пограничная служба : принципы, символы и доминанты. М. : РОДИНА, 2021. 352 с.

Кичигин Н. В., Кокоулин А. В. О порядке реализации военнослужащими органов Федеральной службы безопасности права на выезд за пределы Российской Федерации по частным делам // Право в Вооруженных Силах. 2019. № 6. С. 37–42.

Никишкин И. К. Развитие правовой базы информационного обеспечения полицейского сотрудничества государств – членов Евразийского экономического союза // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 58–60.

Холопова Е. Н., Сергеенко Д. Ю. Актуальные проблемы правового положения пограничных управлений ФСБ России, дислоцирующихся за пределами территории Российской Федерации // Международное публичное и частное право. 2015. № 4. С. 7–10.

References

Artemovich E. V. Russian-Abkhazian and Russian-South Ossetian relations in the political and military spheres in 2008–2013 // Russia in the global world. 2013. No. 2 (25). P. 292–301.

Arkhipova E. V. Russian policy to ensure border security in the Abkhaz border area after 2008 // Power. 2011. No. 8. P. 115–118.

Biriukov P. N. International law : textbook for bachelors : in 2 volls 10th ed., revised. and additional. Moscow : Yurayt, 2020. Vol. 1. 365 p.

Imenitov E. L. State border and border service : principles, symbols and dominants. Moscow : RODINA, 2021. 352 p.

Kichigin N. V., Kokoulin A. V. On the procedure for military personnel of the Federal Security Service to exercise the right to travel outside the Russian Federation on private matters // Law in the Armed Forces. 2019. No. 6. P. 37–42.

Nikishkin I. K. Development of the legal framework for information support for police cooperation between member states of the Eurasian Economic Union // Administrative law and process. 2015. No. 10. P. 58–60.

Kholopova E. N., Sergeenko D. Yu. Current problems of the legal status of border departments of the FSB of Russia located outside the territory of the Russian Federation // International public and private law. 2015. No. 4. P. 7–10.

Воронежский государственный университет
Небольсин И. А., преподаватель кафедры международного и евразийского права
E-mail: nebolsin.vanya@yandex.ru

Поступила в редакцию: 04.12.2023

Для цитирования:
Небольсин И. А. Обеспечение пограничной безопасности Российской Федерации в Абхазии и Южной Осетии // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 234–241. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/234-241.

Voronezh State University
Nebolsin I. A., Lecturer of the Chair of International and Eurasian Law
E-mail: nebolsin.vanya@yandex.ru

Received: 04.12.2023

For citation:
Nebolsin I. A. Ensuring border security of the Russian Federation in Abkhazia and South Ossetia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 234–241. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/234-241.

УДК 342
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/242-244

ИННОВАТИВНОСТЬ ИННОВАТИКИ. КАК РАЗЛИЧИТЬ НАСТОЯЩИЕ И ЦЕННЫЕ ИННОВАЦИИ В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ

П. М. Морхат

Арбитражный суд Московского округа

(Рец. на кн.: *Дегтярев М. В.* Инновационные публично-правовые режимы и реализующие их инновационные регуляторные технологии : монография. М. : Буки Веди, 2023. 430 с.)

INNOVATIVENESS OF INNOVATION. HOW TO DISTINGUISH BETWEEN TRUE AND VALUABLE INNOVATIONS IN TOTAL OFFERINGS

P. M. Morkhat

Arbitration Court of the Moscow District

(Review of *Degtyarev M. V.* Innovative public-legal regimes and providing innovative regulatory technologies : monograph. Moscow : Buki Vedi, 2023. 430 p.).

Научная монография М. В. Дегтярева «Инновационные публично-правовые режимы и реализующие их инновационные регуляторные технологии» 2023 г.[1] есть труд, глубоко и масштабно концептуализирующий и теоретизирующий сферу публично-правовой инноватики в разрезе как самых фундаментальных теоретических оснований инноватики в целом и инноватики в праве, так и новейших технологических средств апробирующего тестирования, внедрения, применения и оценивания правовых инноваций.

Издание весьма большое, в 430 страниц, с плотно размещенным мелким шрифтом, 669 сносками, опорой на колоссальный источниковый (нормативный, документарный, эмпирический (судебный), научно-источниковый, статистический) аппарат.

Всё больше в стране подзаконных нормативных, концептуально-доктринальных, проектировочно-планировочных актов принимается о внедрении и задействовании технологических и связанных с ними регуляторных инноваций (искусственного интеллекта, больших данных, блокчейна, цифровых моделей-двойников, метавселенных, интернет-вещей и мн. др.), но юридическая теория давно и безнадежно от всего этого отстала, уже не поспевая со своими объяснениями. И если по регуляторике применительно к искусственному интеллекту имеют место определённые наработки, как и о регулировании еще некоторых технологических инноваций, то по теме «чистых» регуляторных инноваций почти ничего нет. И восполнение этих каверн научного знания есть назначение исследуемого издания.

Издание с профессиональным знанием дела погружает нас (с хорошим умением привлекать внимание людей с помощью письменного слова) в мир регуляторных экспериментов (в том числе прорывных), итеративно-адаптируемого регулирования, регуляторной гильотины, регуляторной песочницы и метарегулирования, активного и прогностического правового моделирования, регуляторных экспериментов (в том числе прорывных). Это первое в стране столь масштабное и энциклопедически детализированное исследование данной темы. Труд М. В. Дегтярева позволяет взглянуть в самое сердце, самую суть этих технологий, докопаться до самых их корней и тонкостей, осмыслить самые глубинные и сложные вопросы, с этим связанные. Труд основан на колоссальном базисе выборок зарубежных актов

[1] См.: *Дегтярев М. В.* Инновационные публично-правовые режимы и реализующие их инновационные регуляторные технологии. М. : Буки Веди, 2023. 430 с.)

© Морхат П. М., 2024

– нормативных и судебных, на отражении богатейшего, собранного автором просто по крупицам, существенно-значимого для раскрытия темы зарубежного опыта в исследуемой теме.

Особая ценность изданию добавляется тем, что в ней автор обращается к причинно-следственным связям, наиболее существенным предпосылкам, объективно обусловливающим необходимость и обоснованность обращения (побуждающих и понуждающих обращение) к нетипичным, инновационным регуляторным инструментам и решениям. Эти причины и предпосылки М. В. Дегтярев выводит из проблемы сложности и сложной дезорганизованности в праве. Важным раскрытым содержательным направлением являются вскрытие и объяснение резонных причин восприятия правовых инноваций и инновационных правовых режимов с недоверием и осторожностью. Ценными представляются приложения, содержащие четыре схемы (очень насыщенные данными и глубокими обобщениями) и полноценный базовый рабочий понятийно-терминологический аппарат в основе теории автора.

Монография М. В. Дегтярева станет мощным сдвигом парадигмы для большинства правоведов, определив эффективные инструменты для различения и отделения настоящих и ценных инноваций в общем объеме предложений чего-то там «усовершенствовать», а под то израсходовать бюджетные средства.

О недостатках такого рода высокого качества изданий, как рецензируемая монография М. В. Дегтярева, говорить особо не приходится, это было бы просто несколько странно, как уже нередко повторяют, – следует оценивать издание по тому материалу. что в нем есть, а не по тем, чего не хватает. Однако же отдавая дань обыкновениям в приготовлении рецензий, мы всё же сочли бы нужным отметить как недостатки монографии следующие моменты.

Параграф 5.3 (с. 402–407), как указано в книге, посвященный оценке потенциала инновационных регуляторных технологий и инструментариев, не раскрывает тему, вынесенную в его заголовке, автор приводит интересные суждения относительно того, чем же определяется высокий положительный и весьма перспективный потенциал инновационных регуляторных технологий и инструментариев, дает материалы, но не дает ничего относительно собственно измерительно-оценочных средств для оценки потенциала инновационных регуляторных технологий и инструментариев. А это кажется более чем важным. Чего мы там напроектируем инновационного, если не заложить измерительно-оценочных средств, подтверждающих эту самую инновационность?

Другими словами, научному исследованию М. В. Дегтярева совершенно явно не хватает изложения его видения критериев оценки результатов задействования столь подробно исследованных и объясненных им регуляторных инноваций, насколько таковые объективно улучшают или способных улучшить правовой порядок.

Не кажется верным решение автора не рассматривать технологии кодификации, рекодификации и декодификации, иной систематизации законодательства (с. 35). В контексте заявленной темы эти ракурсы позволили бы обогатить исследование.

Но всё это, впрочем, весьма небольшие недочеты, в будущем легко исправимые.

Научная монография М. В. Дегтярева «Инновационные публично-правовые режимы и реализующие их инновационные регуляторные технологии» уникальна (вместе с другими монографическими изданиями этого автора). Как-то артикулированно рекомендовать ее читателю видится избыточным – этот труд уже нашел благодарных и заинтересованных читателей, стимулируя их размышления, а принимающим решения лицам – давая важные срезы знаний и рекомендации.

Библиографический список

Дегтярев М. В. Инновационные публично-правовые режимы и реализующие их инновационные регуляторные технологии. М. : Буки Веди, 2023. 430 с.

References

Degtyarev M. V. Innovative public legal regimes and innovative regulatory technologies that implement them. Moscow : Buki Vedi, 2023. 430 p.

Арбитражный суд Московского округа
Морхат П. М., доктор юридических наук
E-mail: pmorhat@mail.ru

Поступила в редакцию: 08.02.2024

Для цитирования:
Морхат П. М. Инновативность инноватики. Как различить настоящие и ценные инновации в общем объеме предложений (Рец. на кн.: Дегтярев М. В. Инновационные публично-правовые режимы и реализующие их инновационные регуляторные технологии : монография. М. : Буки Веди. 2023. 430 с.) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 242–244. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/242-244.

Arbitration Court of the Moscow District
Morkhat P. M., Doctor of Legal Sciences
E-mail: pmorhat@mail.ru

Received: 08.02.2024

For citation:
Morkhat P. M. Innovativeness of innovation. How to distinguish between true and valuable innovations in total offerings (Review of Degtyarev M. V. Innovative public-legal regimes and providing innovative regulatory technologies» : monograph. Moscow : Buki Vedi, 2023. 430 p.) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 242–244. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/242-244.

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. 2024. № 1 (56)
Дата выхода в свет 27.05.2024

Ведущий редактор *Е. С. Котлярова*
Компьютерная верстка *Е. Н. Попуга*

Формат 60×84/8.
Уч.-изд. л. 28,5. Усл. п. л. 28,9. Тираж 100 экз. Заказ 26

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**

У ч р е д и т е л ь:
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, 2024
© Оформление, оригинал-макет. Издательский дом ВГУ, 2024