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 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. № 2 (57). Апрель – июнь

СОДЕРЖАНИЕ

ПАМЯТНЫЕ ДАТЫ. ЮБИЛЕИ. ПЕРСОНАЛИИ

Бялкина Т. М. Об управлении, власти, Советах: научное наследие В. С. Основина и его проецирование в настоящее 8

Бутусова Н. В. Об особенностях конституционно-правовых отношений с участием государства: научное наследие профессора В. С. Основина и современное состояние проблемы 16

Гриценко В. В. О сущности и значении информации в научных воззрениях Виктора Степановича Основина 29

Сазонникова Е. В. Вклад профессора В. С. Основина в разработку проблем высшего юридического образования 38

Хорунжий С. Н. Избирательная система, проблемы формирования и деятельности представительных органов власти в научном наследии В. С. Основина: актуальные вопросы современной конституционной практики 48

Туманов А. С. Ответственность за осуществление переданных субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации 59

Шахов А. А. Федеративный аспект регулирующего воздействия на местные бюджеты 66

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

Агамагомедова С. А. Государство в экономике: теоретико-правовое обоснование 73

Кряжков В. А. Оленеводство как вид традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: правовой аспект 84

Попов В. А. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: основные теоретико-правовые подходы и проблемы 97

ЦИФРОВОЕ ПРАВО. КВАНТОВЫЕ КОММУНИКАЦИИ. ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ

Евсиков К. С. Правовые методы достижения технологического суверенитета в сфере квантовых коммуникаций 108

Лескина Э. И. Общие положения перевода права в машиночитаемый вид и технологии больших данных (BIG DATA) 117

Скокова А. Н. О некоторых вопросах правового регулирования государственной цифровой коммуникации: ретроспектива и современное состояние 123

Долунц В. С. Приватность и защита данных пользователей в виртуальной реальности....131

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОКУРАТУРА

Слабоспицкий А. С. Правосудие через призму современных технологий на примере Индии 139

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Давыденко Д. Л. Ответственность за недобросовестное ведение переговоров об урегулировании гражданско-правового спора: конфликт ценностей правосудия и примирения? 144

Павлова М. С. Электронные доказательства: некоторые вопросы правовой природы и терминологии 155

Семенов Г. В. Оценка арбитражным судом разумности судебных расходов на представителя в свете теории обязательств по приложению усилий....163

Рапопорт М. Ю. Видимость полномочий: тенденции развития судебной практики (на примере Верховного Суда Российской Федерации)....171

ТРУДОВОЕ ПРАВО

Минкина Н. И. Значение медиативной оговорки в трудовом договоре....180

Васюков В. В. Понятие и признаки правовой процедуры в сфере социального обеспечения 188

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Завьялова И. С. Применение цифровых технологий в государственном управлении как новый вектор правового осмысления 195

Баландина О. Б. Досудебный порядок разрешения служебных споров: основные проблемы и главные направления совершенствования служебного законодательства....202

Лифанов Д. М. Режим чрезвычайного положения: вопросы теории и практики 212

Шабанов П. Н. Правоохранительная деятельность военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации 224

Раджабова Е. А. Дискреционные полномочия органов публичной власти: теоретико-правовые аспекты....229

Украинцев С. В. Формирование института административного обжалования в России 237

Березин А. А. Противодействие коррупции в органах по вопросам миграции как фактор укрепления национальной безопасности Российской Федерации: история и современность....245

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Барахоева А. Р. Правовая политика в сфере модернизации института административной ответственности юридических лиц в современной России 254

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО. НАЛОГОВОЕ ПРАВО. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

Красюков А. В. Чрезвычайные меры налогово-правового характера в контексте принципа справедливости налогообложения 260

Дорошок Т. С. Проблемы реализации прав кредитных организаций в рамках антиотмывочного механизма: обзор судебной практики 269

УГОЛОВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

Расторопов С. В. Правовое регулирование криптовалют в США и противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма 276

Шаталов А. С. Тенденции и перспективы решения криминалистических задач с использованием высоких технологий 285

Шестак В. А., Чеботарь А. С. О современных тенденциях преступлений, совершенных посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации в Российской Федерации 294

Титов В. И. Особенности судебного разбирательства по делам об уголовных проступках: немецкий опыт и российские перспективы 301

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Бирюков П. Н. Правовое регулирование статуса частных военных компаний за рубежом 308

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ДОВЕРИЕ В ПРАВЕ, ИНЫХ ГУМАНИТАРНЫХ И СОЦИАЛЬНЫХ НАУКАХ»

Карасева (Сенцова) М. В. Доверие и недоверие как парные категории в теории налогового права 319

Глухова А. В. Дефицит доверия как фактор институциональной деформации 325

Ищенко Е. Н. Доверие в пространстве социального бытия 336

Денисенко В. В. Доверие как основа легитимности: сравнительно-правовой анализ 342

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ЗАНЯТОСТЬ, ТРУД, ПРАВООТНОШЕНИЯ»

Чуча С. Ю. Обзор круглого стола «Занятость, труд, правоотношения» (к 100-летию со дня рождения В. Н. Скобелкина) 348

Информация

Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей 355

Proceedings of Voronezh State University

SCIENTIFIC JOURNAL

SERIES: LAW
First published in 2006
Published quarterly

Series: Law. 2024. № 2 (57). April – June

CONTENTS

MEMORABLE DATES. ANNIVERSARIES. PERSONALIES

Byalkina T. M. About management, power, and councils: the scientific legacy of V. S. Osnovin and his projection into the present 8

Butusova N. V. About the features of constitutional-legal relations with the participation of the state: the scientific heritage of professor V. S. Osnovin and the current condition of the problem 16

Gritsenko V. V. On the essence and meaning of information in the scientific views of professor Victor Stepanovich Osnovin 29

Sazonnikova E. V. Contribution of professor V. S. Osnovin in the development of problems higher legal education 38

Khorunzhiy S. N. Electoral system, problems of formation and activities of representative bodies of power in the scientific heritage of V. S. Osnovin: current issues of modern constitutional practice 48

Tumanov A. S. Responsibility for the implementation of the powers of the Russian Federation transferred to the constituent entities of the Russian Federation..... 59

Shakhov A. A. The federal aspect of the regulatory impact on local budgets..... 66

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

Agamagomedova S. A. The state in the economy: theoretical and legal substantiation..... 73

Kryazhkov V. A. Reindeer breeding as a type of traditional economic activity of indigenous small-numbered peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation: legal aspect 84

Popov V. A. Administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation: basic theoretical and legal approaches and problems 97

DIGITAL LAW. QUANTUM COMMUNICATIONS. ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Evsikov K. S. Legal methods for achieving technological sovereignty in the field of quantum communications 108

Leskina E. I. General provisions for the transfer of law into a machine-readable form and BIG DATA 117

Skokova A. N. On some issues of legal regulation of state digital communication: retrospective and current state.....123

Dolunts V. S. Privacy and protection of user data in virtual reality.....131

JUDICIARY AND PROSECUTOR'S OFFICE

Slabospitsky A. S. Justice through the prism of electronic technologies on the example of India.....139

CIVIL LAW AND PROCEDURE

Davydenko D. L. Liability for bad faith negotiations to settle a civil dispute: a conflict between the values of justice and conciliation? 144

Pavlova M. S. Electronic evidence: some issues of legal nature and terminology 155

Semenov G. V. Assessment by the arbitration court of the reasonability of court costs for a representative in the light of the obligations to apply efforts theory.....163

Rapoport M. Yu. Apparent authority: trends in the development of judiciary (using the example of the supreme court of the Russian Federation).....171

LABOR LAW

Minkina N. I. The meaning of the mediation clause in the employment contract 180

Vasyukov V. V. The concept and characteristics of legal procedure in the field of social security.....188

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS

Zavyalova I. S. The use of digital technologies in public administration as a new vector of legal understanding 195

Balandina O. B. Pre-judicial resolution of office disputes: main problems and key areas for improvement of service legislation.....202

Lifanov D. M. State of emergency: questions of theory and practice 212

Shabanov P. N. Law enforcement activities of the military police Armed Forces of the Russian Federation.....224

Radzhabova E. A. Discretionary powers of public authorities: theoretical and legal aspects.....229

Ukraintsev S. V. Formation of the institute of administrative appeal in Russia 237

Berezin A. A. Combating corruption in migration authorities as a factor in strengthening the national security of the Russian Federation: history and modernity.....245

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Barakhoeva A. R. Optimization of administrative and legal regulation in order to ensure the viability of legal entities in modern Russia 254

FINANCIAL LAW. TAX LAW. BUDGET LAW

Krasyukov A. V. Extraordinary tax legal measures in the context of the principle of tax fairness 260

Doroshok T. S. Problems of realising the rights of credit institutions under the anti-money laundering mechanism: review of court practice 269

CRIMINAL LAW. CRIMINAL PROCESS. CRIMINALISTICS

Rastoropov S. V. Legal regulation of cryptocurrencies in the USA and countering money laundering and terrorist financing 276

Shatalov A. S. Trends and prospects for solving forensic problems using high technologies 285

Shestak V. A., Chebotar A. S. About the current trends of crimes committed using information and telecommunication technologies and in the field of computer information in the Russian Federation 294

Titov V. I. Features of judicial proceedings in cases of misdemeanor: german experience and russian prospects 301

INTERNATIONAL LAW

Biriukov P.N. Legal regulation of the status of private military companies abroad 308

ROUND TABLE «CONFIDENCE IN LAW, OTHER HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES»

Karaseva (Sentsova) M. V. Trust and distrust as paired categories in the theory of tax law 319
Glukhova A. V. Trust declining as an institutional deformation factor 325
Ishchenko E. N. Trust in a space of social being.....336
Denisenko V. V. Trust as the basis of legitimacy: comparative legal analysis 342

ROUND TABLE «EMPLOYMENT, LABOR, LEGAL RELATIONS»

Chucha S. Yu. Review of the round table "Employment, labor, legal relations" (to the centenary of the birth of V. N. Skobelkin) 348

Information

Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication 357

УДК 342.5
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/8-15

ОБ УПРАВЛЕНИИ, ВЛАСТИ, СОВЕТАХ: НАУЧНОЕ НАСЛЕДИЕ В. С. ОСНОВИНА И ЕГО ПРОЕЦИРОВАНИЕ В НАСТОЯЩЕЕ

Т. М. Бялкина
Воронежский государственный университет

ABOUT MANAGEMENT, POWER, AND COUNCILS: THE SCIENTIFIC LEGACY OF V. S. OSNOVIN AND HIS PROJECTION INTO THE PRESENT

T. M. Byalkina
Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются некоторые теоретические и практические аспекты социального управления, осуществления государственной власти в советский период, приводится характеристика Советов народных депутатов как органов государственной власти, изложенные в научных трудах профессора В. С. Основина, а также оценивается их актуальность и значимость для современного этапа реформирования системы публичной власти в Российской Федерации.
Ключевые слова: социальное управление, управленческий процесс, принципы управленческой деятельности, Советы народных депутатов, советская представительная система, система публичной власти.

Abstract: the article is devoted to some theoretical and practical aspects of social management, the exercise of state power in the Soviet period, the characteristics of the Councils of People's Deputies as public authorities, set out in the scientific works of Professor V. S. Osnovin, as well as an assessment of their relevance and significance for the current stage of reforming the system of public authority in the Russian Federation.
Key words: social management, managerial process, principles of managerial activity, Councils of People's Deputies, Soviet representative system, system of public power.

Виктор Степанович Основин, чей 100-летний юбилей отмечается в этом году, был очень разносторонним человеком, в том числе и в плане научных интересов[1]. Одним из важнейших направлений его исследований стали вопросы управленческой деятельности. Он был в числе первых советских ученых-государствоведов, которые в конце 60-х – начале 70-х гг. XX столетия стали заниматься наукой управления. Профессором В. С. Основиным сформулирован ряд концептуальных положений теории социального управления, обоснованы выводы о Советах как органах социального управления, о советской представительной системе в целом.

Следует подчеркнуть, что после конституционной реформы 2020 г.[2], положившей начало новому этапу в развитии публично-властных отношений в российском государстве, проблема-

[1] См.: Библиографический указатель трудов В. С. Основина // Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 103–114.

© Бялкина Т. М., 2024

[2] 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

тика теории публичного управления, раскрытие сущности и особенностей отдельных его видов, создание надлежащей правовой основы управленческой деятельности приобрели особую актуальность. Совершенствование организации и функционирования единой системы публичной власти не является самоцелью реформы, а выступает необходимым условием успешного решения тех важнейших задач, которые стоят перед Российской Федерацией на современном этапе ее развития. Иными словами, следует заботиться о повышении качества государственного управления в его широком смысле слова, эффективности управленческой деятельности всех систем и институтов государства.

На публичное управление, которое является частью более широкого понятия социального управления, несомненно, распространяются закономерности последнего, которые должны учитываться в процессе публичной управленческой деятельности. Полагаем, что, несмотря на существенные отличия нынешней общественно-политической ситуации в России от условий советского социалистического строя, в которых жил и работал профессор В. С. Основин, будет полезным обратиться к отдельным его рассуждениям и выводам по данному вопросу, не утратившим своей актуальности и сегодня.

Важнейшим научным трудом В. С. Основина в этой области является монография «Основы науки социального управления»[3]. Многие выводы и положения, имеющиеся в данной работе, свидетельствуют о его умении выделять самые главные, основополагающие моменты, сохраняющие свою значимость в длительной перспективе.

Важнейшей характеристикой любой социальной деятельности, в том числе социального управления, является вопрос о принципах, т. е. основополагающих идеях, на которых базируется соответствующая деятельность. Как справедливо говорит В. С. Основин, «…для правильного решения проблемы принципов социального управления необходим последовательный системный подход к ее решению.

С этой точки зрения всю совокупность принципов советского социального управления можно подразделить на следующие виды:

а) *общие сущностные принципы*, без которых управление как определенный вид деятельности людей в обществе не могло бы существовать. Эти принципы отличают управление как определенную социальную функцию от других социальных функций: производства, распределения, потребления и т. п.;

б) *организационно-политические принципы*, выражающие классовую сущность управления и отличающие управление в социалистическом обществе от управления в капиталистическом обществе;

в) *видовые принципы*, характеризующие сущность и особенности того или иного вида управления;

г) *отраслевые принципы*, определяющие сущность и особенности управленческой деятельности в тех или иных отраслях управления;

д) *частные принципы*, свойственные тем или иным сторонам или элементам управленческого цикла»[4].

Конечно, содержание отдельных видов принципов, особенно организационно-политических, существенным образом изменилось вместе с изменением политических, экономических, технологических и иных условий жизни нашего общества и государства, тем не менее предложенная система принципов не утратила своей значимости. Заслуживают внимательного изучения и сами общие сущностные принципы управления, обоснованные В. С. Основиным, поскольку суть данной деятельности постоянна во все времена. К их числу он относит:

– объективность управления;

– комплексность управления;

– конкретность управления;

– принцип обратной связи;

– определенность работы, выполняемой каждым работником, и персональная ответственность каждого работника за порученную ему работу[5].

Основанная на научно обоснованных принципах управленческая деятельность представляет собой процесс, состоящий из определенных стадий. Такими стадиями, описанными в монографии В. С. Основина, являются управленческое решение, организация исполнения управленческого решения, контроль и проверка исполнения.

Руководителям современных органов публичного управления, безусловно, полезным будет напоминание о требованиях к управ-

[3] *Основин В. С.* Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. 260 с.

[4] Там же. С. 77.

[5] См.: Там же. С. 78–79.

ленческому процессу, сформулированных как В. С. Основиным, так и другими учеными, труды которых он цитирует в своей работе (например, В. Г. Афанасьевым, Ю. А. Тихомировым и др.). Соблюдение данных требований обеспечивает качественность и эффективность управленческой деятельности и в наше время. Приведем краткую характеристику стадий управленческой деятельности.

1. «Под **управленческим решением** понимается акт (письменный или устный) органа управления или соответствующего руководителя, в котором перед объектом управления ставятся общая цель и промежуточные задачи для ее достижения, указываются средства, способы и сроки осуществления конкретных задач»[6].

Далее В. С. Основиным отмечается значимость подготовки и принятия управленческого решения как самой ответственной стадии управленческого цикла, поскольку от того, насколько правильно осознал субъект управления цель и средства ее достижения, насколько точно рассчитал во времени, пространстве и с точки зрения материальных затрат возможности ее осуществления, зависит успех всего управленческого цикла[7].

Во-первых, управленческое *решение должно быть компетентным*, т. е. оно должно основываться на достаточной информации, правильно отражать назревшие потребности, предлагать из всевозможных средств, приемов и способов выполнения самые выгодные и целесообразные.

Во-вторых, оно *должно быть полномочным*, иными словами, должно быть принято именно тем органом или должностным лицом, которому предоставлено право принимать подобного рода решения.

В-третьих, *решение должно быть строго согласованным*, т. е. не должно противоречить ранее принятым решениям (кроме случаев их отмены). Требуется согласованность между различными частями управленческого решения и предусматриваемыми им мерами. Оно должно быть согласовано и с решениями, принятыми другими субъектами управления.

В-четвертых, управленческое *решение должно быть своевременным*, иными словами, приниматься с учетом состояния и развития как субъекта, так и объекта управления, с учетом конкретных условий и бюджета времени для выполнения поставленных задач.

В-пятых, *оно должно быть строго законным*, т. е. не может приниматься в противоречие с предписаниями правовых норм по соображениям местной целесообразности или устарелости закона, в обход предписаний законов и принятых на их основе актов государственных органов.

В-шестых, *решение должно быть конкретным, четким и ясным*, т. е. сформулировано так, чтобы исключалась возможность его двусмысленного понимания исполнителями[8].

2. Содержание **стадии организации** составляют *действия организатора, направленные на подготовку субъекта и объекта управления для выполнения поставленной задачи.*

Прежде всего определяется структура органа или организации, которым предстоит выполнять управленческую задачу, подбираются исполнители и распределяются между ними обязанности, т. е. создается механизм управления.

К этому механизму предъявляются следующие требования:

1) в нем не должно быть звеньев, которые дублировали бы работу друг друга;

2) основные приемы работы, например учет, отчетность, в отдельных звеньях должны быть строго унифицированы;

3) должен быть по возможности простым, т. е. не включать структурных подразделений, которые не диктуются необходимостью и без которых можно обойтись;

4) должен хорошо вписываться в систему других организаций, созданных для решения тех или иных задач, направленных на достижение общей цели;

5) должен обладать определенной «мобильностью», т. е. способностью к быстрой реорганизации, если изменятся стоящие перед ним задачи[9].

3. **Контроль** – *это система проверки хода исполнения управленческого решения в целях предотвращения отклонений от его требований и устранения возможных недостатков.*

В ходе контроля выявляется, все ли средства и возможности использованы для выполнения управленческого решения; все ли условия созданы для его реализации; имеются ли в процессе осуществления управленческого ре-

[6] *Основин В. С.* Основы науки социального управления. С. 143.

[7] См.: Там же. С. 143.

[8] См.: Там же. С. 150–153.

[9] См.: Там же. С. 157–159.

шения ошибки и недостатки и каковы их причины; изучаются ли кадры, их деловые и политические качества.

Основные принципы контроля, соблюдение которых обеспечивает его эффективность.

1. *Всесторонность и полнота контроля* – контроль должен охватывать все стороны деятельности контролируемого объекта. Он должен быть основан на использовании полной, доброкачественной информации, получаемой из разнообразных источников, ее сопоставлений, сравнений и анализов.

2. *Своевременность контроля* – контроль нужно осуществлять тогда, когда еще есть время для устранения ошибок и недостатков в выполнении соответствующего задания.

3. *Систематичность контроля* – контроль должен быть не эпизодическим, а повседневным. Только при этом непременном условии субъект управления может действительно знать состояние работы руководимой им организации и активно влиять на ход выполнения поставленных перед нею задач.

4. *Действенность, эффективность контроля* – контроль должен осуществляться не ради сбора необходимой информации, составления докладной записки и отправки ее в соответствующий орган. Цель контроля заключается в том, чтобы по возможности в ходе его выполнения устранить обнаруженные недостатки и причины, их порождающие, помочь исполнителям правильно и в срок решить поставленные перед ними задачи. То есть контроль должен обеспечивать улучшение дела.

5. *Гласность контроля* – контроль сверху, со стороны руководителей и руководящих органов, должен сочетаться с контролем снизу, со стороны широких народных масс. Результаты проверки работы соответствующих органов, организаций и учреждений следует доводить до сведения их коллективов. Это обеспечивает заинтересованность каждого коллектива в улучшении своей работы, позволяет коллективно обсудить наиболее рациональные меры для устранения вскрытых недостатков. Одновременно повышается ответственность исполнителей за осуществление порученных им заданий[10].

Несмотря на то что процитированные из монографии В. С. Основина характеристики управленческой деятельности были изложены более 60 лет назад, они звучат как весьма актуальное и необходимое руководство к действию для современных сотрудников аппарата управления, и прежде всего исполнительных органов публичной власти. К качеству их работы у населения имеется немало претензий. На практике мы нередко сталкиваемся с необоснованностью и противоречивостью принимаемых решений, с громоздкой структурой управленческого аппарата, бюрократизмом и непрофессионализмом его работников, формализмом при рассмотрении обращений граждан, кулуарностью проверочных мероприятий и отсутствием необходимой информации о них.

Во всех работах В. С. Основина красной нитью проходит мысль о том, что в осуществлении властно-управленческой деятельности обязательно должен участвовать народ, население отдельных территорий государства. В период перестройки, когда начались поиски новых путей развития российской государственности, Виктор Степанович много размышлял и над ее причинами, и над на тем, каким образом могут приспособиться Советы народных депутатов, являвшиеся органами государственной власти на всех ее уровнях, к новым условиям, потребностям и задачам общества и государства. Оформить свои рассуждения на эту тему в полноценный научный труд при жизни он не успел, но его коллеги собрали и издали их в виде отдельной книги «Советская представительная система: вопросы теории и перестройки»[11].

Рассматривая понятие и содержание советской представительной системы, В. С. Основин отмечал, что она не может быть сведена только к системе представительных органов власти, т. е. системе Советов народных депутатов. Советская представительная система – это не только Советы, но и люди, организованные в них, определенные системы отношений этих людей и нормы, их регулирующие. Им было предложено определение советской представительной системы как регламентируемой нормами советского государственного права системы общественных отношений, связанных с формированием и функционированием представительных органов государственной власти и оказанием на них влияния со стороны народа[12].

[10] См.: Там же. С. 163–164 ; 168–170.

[11] *Основин В. С.* Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. Воронеж, 1991. 128 с.

[12] См.: Там же. С. 7.

«Структурными компонентами представительной системы являются:

– советская избирательная система;

– народное представительство;

– органы народного представительства как форма организации и функционирования представительства;

– отношения между народом и его представительством, а также между представительными органами и другими субъектами государственно-правовых отношений;

– нормы, регламентирующие порядок образования и функционирования представительства»[13].

Особенностью властеотношений народного представительства профессор В. С. Основин называет то, что все они группируются вокруг Советов народных депутатов – органов, специально созданных народом для осуществления им государственной власти[14].

Содержание отношений народного представительства, по мнению В. С. Основина, составляют:

а) отношения между представляемыми и их представителями;

б) отношения между представителями и другими субъектами в связи с реализацией воли представляемых;

в) отношения, возникающие по поводу реализации Советами их компетенции в различных хозяйственных сферах;

г) отношения между Советами народных депутатов как представительными органами государственной власти народа и иными органами государства и должностными лицами, возникающие в связи с реализацией Советами народных депутатов их компетенции, предусмотренной нормами советского государственного права[15].

Исходя из всего вышесказанного, он выделяет следующие особенности советской представительной системы: ее демократический характер, верховенствующее положение Советов народных депутатов среди всех иных видов органов государства, сочетание Советами народных депутатов функций власти и важнейших функций государственного управления, постоянный контроль со стороны избирателей за деятельностью Советов народных депутатов как органов власти народа, органическая связь деятельности Советов народных депутатов с различными формами прямой, непосредственной демократии[16].

Современная система государственной власти в Российской Федерации базируется на принципах разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, самостоятельного осуществления своих функций каждой из ветвей власти и в то же время взаимодействия в пределах законодательно установленных полномочий (посредством так называемого механизма «сдержек и противовесов»). Тем не менее характеристика органов народного представительства, содержащаяся в работах В. С. Основина, описание форм и методов их работы, и прежде всего выводы о необходимости постоянного взаимодействия с населением, весьма актуальны и сегодня, независимо от того, как сейчас называются эти органы – Советы, Думы, Собрания и др. В организации работы современных законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления также имеют место определенные проблемы, касающиеся как их положения в системе публичной власти (например, порой неоправданного нарушения конституционного баланса в пользу исполнительной власти), так и качества работы отдельных депутатов, вопросов взаимоотношений депутатов со своими избирателями, снижения эффективности общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. В целом это приводит к снижению доверия населения к представителям власти, в том числе избранным им депутатам, что выражается в снижении явки избирателей на выборах в представительные органы, особенно в системе местного самоуправления, формальном проведении отчетов депутатов перед избирателями, отсутствии у населения реальных рычагов влияния на своих представителей.

Очень важными представляются следующие слова профессора В. С. Основина: «Природа советской представительной системы определяется социальной ориентацией советского общества и государства. Социальная ориентация – это построение демократического общества, в центре которого должен находиться человек с его нуждами и заботами»[17]. Здесь мы видим прямую взаимосвязь данного высказывания с положениями действующей Конституции РФ о

[13] См.: *Основин В. С.* Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. С. 8.

[14] Там же. С. 10.

[15] Там же. С. 11–12.

[16] Там же. С. 12–13.

[17] Там же. С. 15.

том, что Российская Федерация есть демократическое, социальное государство, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита этих прав и свобод – обязанностью государства. Характеризуя далее место и роль представительной системы в обществе, В. С. Основин отмечает, что она выступает в качестве связующего звена, соединяющего систему экономических, политических и социальных отношений с властной волей народа, выраженной как воля государства[18]. Эти слова также напрямую коррелируются с конституционным принципом народовластия, устанавливающим, что реализация власти народа осуществляется как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Именно представительные органы, аккумулируя и представляя волю народа как волю государственную, транслируют ее иным субъектам экономических, политических и социальных отношений посредством принятия законов и иных нормативных правовых актов и осуществления парламентского контроля. «Представительная система отличается от иных тем, что занимает в иерархии государственных отношений наивысшее место. Отношения политического представительства являются исходными и определяющими применительно к управленческим, контрольным, надзорным, судебным и иным общественным отношениям, возникающим в связи с государственным руководством обществом»[19].

Виктор Степанович не только занимался теорией, но активно изучал и практику, уделяя особое внимание местным Советам народных депутатов. У него были тесные взаимоотношения с представителями местных Советов Воронежа и Воронежской области, работники аппарата Воронежского городского Совета часто приглашали профессора В. С. Основнина на свои мероприятия (сессии, конференции, научно-методические семинары, обучение вновь избранных депутатов и т. п.). Свои взгляды на местную власть он изложил в книге «Городской Совет – орган социального управления»[20].

Как уже отмечалось, в настоящее время многое поменялось в деятельности местных органов власти, поскольку базовые начала современной системы местного самоуправления отличаются от принципов организации и функционирования местных Советов в советское время. Однако талант настоящего ученого позволил В. С. Основину подчеркнуть те аспекты их функционирования, которые характеризуют специфику местного публичного управления в целом и которые остаются злободневными и сегодня. Так, профессор пишет: «Городской Совет, как орган власти на территории города, призван интегрировать общегосударственные, отраслевые и местные интересы, обеспечивать комплексное экономическое и социальное развитие города»[21]. В этих целях он осуществляет следующие общие функции управления: принятие решений, планирование, организация, информационно-техническое обеспечение, координация и контроль[22].

Поправки в Конституцию РФ 2020 г., включившие органы местного самоуправления в единую систему публичной власти, также подчеркивают важность и необходимость взаимодействия всех ее элементов при осуществлении публичных функций для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ст. 132, 133 Конституции РФ)[23].

Очень важным В. С. Основин считал надлежащее правовое регулирование управленческой деятельности местных Советов, отмечая, что это сложная и многоаспектная проблема[24]. В частности, он обращал внимание на вопрос оптимального определения компетенции местных Советов. «Дело в том, что в настоящее время сложилась парадоксальная ситуация. С одной стороны, компетенция местных органов государственной власти очень широка, но жизнь показывает, что в некоторых вопросах они ее полностью не используют. Это объясняется тем, что реализация предоставленных Советам полномочий зависит от многих факторов: уровня подготовленности и управленческой культуры кадров,

[18] См.: Там же.

[19] Там же. С. 49.

[20] *Основин В. С.* Городской совет – орган социального управления. М., 1983. 128 с.

[21] Там же. С. 24.

[22] См.: Там же. С. 34.

[23] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ). URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения; 14.05.2024).

[24] См.: *Основин В. С.* Городской совет – орган социального управления. С. 113.

призванных их реализовать; наличия экономических, социальных, организационных и правовых гарантий обеспечения возможности их реализации, сложившегося стиля работы Совета, его исполкома, аппарата исполкома и депутатских формирований и т. п.»[25]. То же самое можно сказать об объеме и содержании компетенции, а также о возможностях ее реализации применительно к большинству ныне действующих органов местного самоуправления.

Совершенствование законодательства о местном самоуправлении является трудно решаемой задачей и в наши дни. Так, после 2020 г. необходимым корректировкам подверглось практически всё федеральное законодательство, регламентирующее вопросы организации и деятельности отдельных органов и институтов публичной власти. Неопределенность сохраняется только в отношении местного самоуправления, когда после принятия в первом чтении 25 января 2022 г. проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»[26] возникла длительная пауза. Нет ясности, какова дальнейшая судьба как данного законопроекта, так и местного самоуправления в целом, поскольку предложенные в нем варианты правового регулирования многих институтов местной публичной власти представляются весьма спорными. В этих условиях будет полезным вспомнить богатый и в некоторых случаях весьма успешный опыт решения многих вопросов жизнеобеспечения населения местными Советами народных депутатов, а заодно и те недостатки, которые были присущи единой централизованной системе государственного управления «сверху донизу» в советское время, во многом обусловившие необходимость ее реформирования. Это важно для правильного понимания и реализации закрепленного в Конституции РФ принципа единства системы публичной власти, чтобы, с одной стороны, позаимствовать наработанные многолетней практикой полезные, эффективные формы и методы взаимодействия Советов, а с другой – не скатиться к жесткой централизации всего и вся. А помочь в этом может богатое научное наследие профессора Виктора Степановича Основина, не утратившее своей ценности и значимости до настоящего времени.

[25] *Основин В. С.* Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. Воронеж, 1991. С. 60.

[26] URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8 (дата обращения: 14.05.2024).

Библиографический список

Библиографический указатель трудов В. С. Основина // Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. 464 с.

Основин В. С. Основы науки социального управления. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1971. 260 с.

Основин В. С. Городской совет – орган социального управления. М. : Юридическая литература, 1983. 128 с.

Основин В. С. Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1991. 128 с.

References

Bibliographic index of the works of V. S. Osnovina // Personality. Scientist. Teacher : in memory of Professor Viktor Stepanovich Osnovin / ed. T. D. Zrazhevskaya. Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 2008. 464 p.

Osnovin V. S. Fundamentals of the science of social management. Voronezh : Voronezh Publishing House, 1971. 260 p.

Osnovin V. S. The City Council is a social management body. Moscow : Yuridicheskaya literatura, 1983. 128 p.

Osnovin V. S. The Soviet Representative system : issues of theory and perestroika. Voronezh : Voronezh Publishing House, 1991. 128 p.

Воронежский государственный университет
Бялкина Т. М., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Voronezh State University
Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Municipal Law Department
E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Поступила в редакцию: 15.04.2024

Для цитирования:
Бялкина Т. М. Об управлении, власти, Советах: научное наследие В. С. Основина и его проецирование в настоящее // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 8–15. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/8-15.

Received: 15.04.2024

For citation:
Byalkina T. M. About management, power, and councils: the scientific legacy of V. S. Osnovin and his projection into the present // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 8–15. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/8-15.

УДК 342
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/16-28

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ ГОСУДАРСТВА: НАУЧНОЕ НАСЛЕДИЕ ПРОФЕССОРА В. С. ОСНОВИНА И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРОБЛЕМЫ

Н. В. Бутусова
Воронежский государственный университет

ABOUT THE FEATURES OF CONSTITUTIONAL-LEGAL RELATIONS WITH THE PARTICIPATION OF THE STATE: THE SCIENTIFIC HERITAGE OF PROFESSOR V. S. OSNOVIN AND THE CURRENT CONDITION OF THE PROBLEM

N. V. Butusova
Voronezh State University

Аннотация: показан вклад в развитие теории конституционно-правовых (государственно-правовых) отношений профессора Виктора Степановича Основина. Главным объектом исследования являются особенности конституционно-правовых отношений с участием государства: определено, каким образом, в «каком обличии» российское государство участвует в конституционно-правовых отношениях различной степени определенности, выявлена специфика субъектов, объектов и содержания этих правоотношений. Уделено внимание и практическим проблемам, возникающим в процессе реализации конституционно-правового статуса российского государства, также сформулированы некоторые предложения, направленные на их решение.
Ключевые слова: конституционно-правовые (государственно-правовые) отношения, государство как субъект конституционно-правовых отношений, общие правоотношения (правовые состояния), субъекты и объекты правоотношений, особенности содержания правоотношений с участием государства, государственный суверенитет, внутренние и внешние угрозы.

Abstract: the article reflects the contribution to the development of the theory of constitutional-legal (state-legal) relations of Professor Viktor Stepanovich Osnovin. The main object of the study is the features of constitutional and legal relations with the participation of the state: the author determines how, in what guise, the Russian state participates in constitutional and legal relations of varying degrees of certainty, and identifies the specifics of the subjects, objects and content of these legal relations. Attention is also paid to practical problems that arise in the process of implementing the constitutional-legal status of the Russian state, and some proposals aimed at solving them are formulated.
Key words: constitutional-legal (state-legal) relations, the state as a subject of constitutional-legal relations, general legal relations (legal states), subjects and objects of legal relations, features of the content of legal relations with the participation of the state, state sovereignty, internal and external threats.

Активное изучение конституционно-правовых отношений в советской государствоведческой литературе началось еще в 50-е гг. XX в. и продолжалось фактически весь советский период[1], тогда эти отношения именовались государ-

© Бутусова Н. В., 2024

[1] См.: *Гревцов Ю. И.* Правовые отношения и осуществление права. Л., 1987 ; *Губенко Р. Г.* Конституционные правоотношения (вопросы теории и государствен-

ственно-правовыми, а соответствующая отрасль права – государственным правом[2]. Но первому всестороннему и комплексному исследованию данной проблемы была посвящена именно монография В. С. Основина «Советские государственно-правовые отношения», опубликованная в 1965 г.[3] Свое достойное продолжение эти исследования получили в современный период в трудах российских ученых, в том числе в работах учеников профессора Виктора Степановича[4].

Однако *особенности конституционно-правовых отношений с участием различных субъектов* изучены явно недостаточно. В середине 80-х гг. прошлого века автором настоящей статьи была опубликована монография, посвященная особенностям и содержанию государственно-правовых отношений, складывающихся между государством и личностью, научным редактором которой был профессор В. С. Основин[5]. Это издание долгое время оставалось единственным специальным комплексным исследованием данной проблемы.

Хотя современные общественно-политические и правовые реалии способствовали переосмыслению некоторых правовых аспектов взаимоотношений российского государства и личности, основные идеи и положения упомянутой работы и в настоящее время не утратили своей актуальности, прежде всего положения о правовой связанности человека и демократического государства, рассматриваемых как равных субъектов правового общения. Подтверждением этому, в частности, может служить переиздание упомянутой монографии издательством «Юрайт» в 2018 г. как победителя конкурса «Научная школа» в серии «Актуальная монография»[6]. Исследование особенностей конституционно-правовых отношений с участием государства продолжилось при подготовке докторской диссертации и в других научных работах автора[7].

но-правовой практики) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1981 ; *Кравчук С. С.* Государственно-правовые отношения в Советском социалистическом государстве // Советское государство и право. 1956. № 10. С. 95–105 ; *Кечекьян С. Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1959 ; *Коток В. Ф.* Конституционно-правововые отношения в социалистических странах // Правоведение.1962. № 1. С. 41–52 ; *Матузов Н. И.* Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. 1976. № 3 ; *Морозова Л. А.* Конституционное регулирование в СССР. М.,1985; *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965 ; *Его же.* Процессуальные отношения в советском государственном праве // Советское государство и право. 1982. № 8 ; *Синцова Т. А.* Основания возникновения и динамика государственно-правовых отношений // Советское государство и право. 1981. № 1 ; *Скуратов Ю. И.* Политические отношения как объект конституционно-правового регулирования // Конституционные основы государственного строительства : межвуз. сборник науч. трудов. Свердловск, 1981 ; *Тархов В. А.* Конституционные отношения // Правоведение. 1981. № 2 ; *Ткаченко Ю. Г.* Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980 ; *Толстой Ю. К.* К теории правоотношений. Л., 1959 ; *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. 351 с. ; и др.

[2] В связи с этим «конституционно-правовые» и «государственно-правовые» отношения – тождественные понятия.

[3] *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. 168 с.

[4] См.: *Авакьян С. А.* Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность : проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001. С. 9–33 ; *Боброва Н. А.* Единый предмет конституционного (государственного) права. Недопустимость его деления на две отрасли // Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. Т. VI : Конституционное право России : монография / под ред. Н. А. Бобровой, Р. Л. Хачатурова. М., 2021. С. 55–72 ; *Боброва Н. А.* Конституционные правоотношения // Правоотношения в современной правовой реальности : традиционные подходы и новые концепции / под ред. Р. Л. Хачатурова. М., 2019. С. 63–89 ; *Лучин В. О.* Конституционные нормы и правоотношения : учебное пособие для вузов. М., 1997. С. 98–157 ; *Его же*. Конституция Российской Федерации : проблемы реализации. М., 2002. С. 109–136 ; *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 119–138 ; и др.

[5] *Бутусова Н. В.* Государственно-правовые отношения между советским государством и личностью / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1986.

Награждение Министерством высшего и среднего специального образования РСФСР в 1988 г. автора за данную монографию почетной грамотой фактически является оценкой совместного труда и автора, и научного редактора.

[6] См.: *Бутусова Н. В.* Государственно-правовые отношения между государством и личностью : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. 165 с. (Серия: Актуальные монографии).

[7] См.: *Бутусова Н. В.* Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений : вопросы теории. Воронеж, 2005. 197 с. ; *Бутусова Н. В.* Конституционно-правовой статус российского государства (вопросы теории и практики) : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2006 ; *Бутусова Н. В.* Конституционно-правовой статус Российского государства : монография. М. ; Воронеж, 2006. 373 с. ; *Бутусова Н. В.* Конституционно-правовые отношения с участием государства // Формирование и развитие отраслей права в исторической и со-

Разумеется, к изучению конституционно-правовых отношений с участием государства можно подходить с разных позиций. *Изложенный далее подход с позиции теории конституционного права* позволяет уяснить характерные особенности конституционно-правовых отношений с участием государства[8], служит глубокому пониманию специфики этого субъекта конституционно-правовых отношений, а также позволяет понять наиболее яркие черты важнейших конституционно-правовых отношений, которые могут быть определены, используя очень точную формулировку профессора, судьи Конституционного Суда РФ А. Н. Кокотова как отношения «верховного властвования»[9], воплощающиеся прежде всего в суверенной власти народа, осуществляемой через государственную власть и местное самоуправление как непосредственно, так и через органы публичной власти, а также через общественные объединения как формы народовластия.

Определяя российское государство в качестве субъекта конституционного права и конституционно-правовых отношений, на наш взгляд, *во-первых*, следует отталкиваться от определения субъекта права, сформулированного теорией права, как лица, организации или иного образования, за которыми законом признается способность быть носителем субъективных прав и обязанностей[10]; *во-вторых*, учитывать различные дефиниции государства, сформулированные в правовой и политической науке, призванные отразить социально-политическую сущность и назначение государства, его связь с народом и обществом; *в-третьих*, учитывать производность государственной власти и государственного суверенитета от власти народа (ст. 3–4 Конституции РФ), а также главное конституционное предназначение и единственную обязанность государства, прямо сформулированную Основным законом, – создавать такие условия жизнедеятельности общества, когда человек, его права и свободы являются высшей социальной ценностью (ст. 2 Конституции РФ). Данное определение призвано «материализовать» понятие «государство», выяснив, что же представляет собой эта «организация» как субъект общественных отношений с точки зрения ее строения и структуры, т. е. определить феномен государства в институциональном аспекте. В институциональном аспекте государство – это организация, ассоциация, «интегрируемая публично-властными отношениями и институтами»[11], это «комплекс институтов, учреждений и органов, каждый из которых выполняет свои специфические функции законодательного, исполнительного и судебного характера»[12]. Институциональный аспект в понимании государства позволяет, таким образом, в дефиниции представить этого субъекта конституционного права достаточно определенно: это система всех органов публичной власти.

Признавая государство властным субъектом, российская Конституция подчеркивает производность суверенитета государства от суверенитета народа (ст. 3–4 Конституции РФ), закрепляет систему органов публичной власти и основные принципы их функционирования.

Таким образом, *российское государство как субъект конституционно-правовых отношений представляет собой политическую организацию всего российского народа и общества в целом, выступающую в качестве системы всех органов публичной власти, реализующих полномочия, цели, задачи и функции государства как важнейшей формы народовластия, осуществляющих социальное назначение государства и выполняющих его роль в обеспечении прав человека и гражданина.*

Чрезвычайно важные особенности государства как субъекта конституционно-правовых отношений с народом, личностью определяются

временной правовой реальности России : в 12 т. Т. VI : Конституционное право России : монография / под ред. Н. А. Бобровой, Р. Л. Хачатурова. М., 2021. С. 73–91.

[8] Понятия «конституционные» и «конституционно-правовые» мы не рассматриваем как тождественные. Наименование «конституционные отношения», строго говоря, означает общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации исключительно норм Конституции РФ, тогда как термин «конституционно-правовые отношения» имеет более широкое содержание – позволяет охватить весь спектр правовых связей с участием государства, возникающих в процессе реализации Основного закона и норм иных источников конституционного права.

[9] *Кокотов А. Н.* Конституционное право в российском праве : понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. № 1.

[10] См.: Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 2796.

[11] *Венгеров А.* Теория государства и права : учебник для юридических вузов. М., 1999. С. 94.

[12] *Гаджиев К. С.* Введение в политическую науку : учебник для высших учебных заведений. М., 1997. С. 93.

также тем, *как*, «*в каком обличии*» *оно участвует в этих правоотношениях*. Во всех конституционно-правовых отношениях государство выступает как носитель государственного суверенитета и форма осуществления суверенитета народа. Государство участвует в конституционно-правовых отношениях как непосредственно (выступая как система всех органов публичной власти), так и тогда, когда от имени государства вступают в правоотношения органы государства, главным образом реализующие конституционно-правовую правосубъектность государства, представляющие различные ветви государственной власти (Президент РФ, Правительство РФ, палаты Федерального Собрания РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ). В первом случае речь идет об участии государства в общих правоотношениях, а во втором – в конкретных.

Разумеется, говорить о государстве в целом как системе всех органов публичной власти, единой организации всего народа, разграничивать понятия «государство» и «его органы» можно в достаточной мере условно. Но такая персонификация государства допускается законодателем в целях наиболее глубокого отражения сущности политико-правового общения человека и государства в демократическом обществе. Именно государство как таковое, как единое целое, система всех государственных органов и органов местного самоуправления закрепляется Конституцией РФ в качестве правообязанного субъекта по отношению к человеку, гаранта его прав и свобод (ст. 2, 45, 46 и др.)

Общие правоотношения имеют наиболее важное значение для понимания особенностей правовых связей между государством и личностью. Решающая роль общих правоотношений обусловловлена тем, что в них в наиболее общей форме выражается суверенитет народа, проявляются сущностные черты российского государства, а также тем, что именно они и создают необходимую основу для реализации прав и обязанностей различных субъектов правоотношений (прежде всего человека и гражданина, народа, гражданского общества) с участием государства в конкретных правоотношениях – как конституционно-правовых, так и в правоотношениях иной отраслевой принадлежности.

В связи с принятием ныне действующей Конституции РФ в последнее десятилетие прошлого столетия концепция общих правоотношений получила поддержку и представителей различных отраслевых юридических наук. По справедливому утверждению Н. И. Матузова, новый импульс для утверждения идей общерегулятивных отношений дало не только конституционное закрепление принципа прямого действия Конституции, но прежде всего «четкое закрепление в ней недвусмысленных обязанностей государства перед своими гражданами»[13].

Впервые идеи концепции общих (общерегулятивных) правоотношений были сформулированы еще в 1950-е гг. в работах И. Ф. Рябко, а затем в 1960–1970-е гг. развиты в трудах теоретиков права и государствоведов С. С. Алексеева, Л. Д. Воеводина, В. Ф. Котока, Н. В. Витрука, Н. И. Матузова, О. О. Миронова, В. С. Основина, Ф. М. Рудинского, И. Сабо, И. Е. Фарбера и др.[14]

В. С. Основин анализировал общие государственно-правовые отношения гражданства, которые он делил на две группы: на правоотношения в собственном смысле (обычные правоотношения) и правовые состояния. К обычным правоотношениям профессор относил правоотношения по приобретению и прекращению гражданства, а под правовым состоянием гражданства понимал «юридическую связь, существующую между Советским государством и гражданами на основе норм Конституции, закрепляющих основные права и обязанности граждан СССР»[15]. То есть фактически речь здесь шла об общих правоотношениях.

Наибольший вклад в изучение феномена общих правоотношений в общетеоретическом плане внесли исследования Н. И. Матузова[16]. Автор настоящей работы в 1980-е гг. сформулировала собственную позицию в дискуссии об общих (общерегулятивных) отношениях и впервые проанализировала характерные черты общих государственно-правовых (конституционно-правовых) отношений между государством и личностью[17].

---

[13] *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. С. 126.

[14] См.: Ученые записки Ростовского ун-та. Вып. 2, т. 17. Ростов н/Д., 1958. С. 3–17; *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. С. 127–128.

[15] *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 77, 109–111.

[16] См.: *Матузов Н. И.* Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. 1976. № 3. С. 23–33 ; *Его же*. Актуальные проблемы теории права. С. 119–138 ; и т. д.

[17] См.: *Бутусова Н. В.* Государственно-правовые отношения между Советским государством и личностью.

Таким образом, различные формы правового общения, взаимосвязи и взаимодействия российского государства и народа, общества, человека и гражданина, иных участников отношений складываются в результате реализации конституционно-правовых норм разной степени определенности: нормы конкретно-регулирующего действия реализуются в конкретных правоотношениях, общерегулирующего – в общих.

Говоря о характерных чертах общих (общерегулятивных) правоотношений с участием государства, следует прежде всего отметить, что они возникают главным образом на основе норм Конституции РФ, а также некоторых наиболее важных законодательных актов. Но эти законы, как правило, воспроизводят и дублируют положения самой Конституции, а также детализируют их. Например, норма ст. 5 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ[18], закрепляя принципы гражданства РФ, а следовательно содержание правовой связи (правового состояния, правового отношения) гражданства, фактически воспроизводит соответствующие положения ст. 6, 61 и 62 Конституции РФ, а нормы ст. 6–10 упомянутого Закона их детализируют.

Общие правоотношения имеют *исключительно конституционно-правовую отраслевую принадлежность*, хотя по этому вопросу существуют и иные точки зрения, в частности у представителей различных отраслевых наук. На наш взгляд, гражданин, действующий в соответствии с требованиями любых законодательных актов (независимо от их отраслевой принадлежности), является участником общего правоотношения с государством, но правоотношения, возникающего не на основе норм уголовного или административного права, а на основе ст. 15 Конституции РФ, закрепляющей одну из важнейших обязанностей российских граждан – обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы.

Возникновение общего правоотношения по времени совпадает с моментом принятия закона, поэтому обычно принято говорить, что *эти правоотношения возникают непосредственно из закона* и прекращают свое существование лишь тогда, когда соответствующий закон отменяется[19], т. е. они представляют собой постоянные или продолжительные правовые связи (их длительность равна времени действия самого закона).

Для реализации в общих правоотношениях взаимных прав и обязанностей их участников *допускается абстрагирование от ряда правовых моментов, необходимых для реализации прав и обязанностей в конкретных правоотношениях* (например, юридических фактов, дееспособности физического лица и др.). Обусловлено это различным содержанием задач, которые решаются при помощи общих и конкретных правоотношений в процессе реализации правовых норм, отличающихся различной степенью обобщенности (общих норм и конкретно регулятивных).

К примеру, задача конкретных правоотношений между государством и индивидом – обеспечить реализацию конкретного права или обязанности определенного человека и гражданина, который вступает в правоотношения, как правило, не с самим государством, а с его органами. Конституционно-правовые конкретные отношения могут возникать между гражданином и самим государством в лице высшего органа государственной власти, в первую очередь Президента Российской Федерации. Например, ежегодно Президент России В. В. Путин как гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ) в телевизионной передаче «Прямая линия с Владимиром Путиным» отвечает на вопросы граждан России, которые, как правило, ранее длительное время, нередко в течение многих лет, обращались в различные органы власти, но так и не добились реализации своих конституционных прав, решения жизненно важных для них проблем. Фактически в этом случае граждане апеллируют к государственной защите, обращаются в лице Президента к государству в целом, которое, согласно ст. 2 Основного закона, их права и свободы обязано защищать. Когда на глазах всей страны личные проблемы, не решавшиеся годами, одномоментно с помощью Президента разрешаются, имеет место выполнение закреплен-

С. 45–46; 50–64; *Её же.* Государственно-правовые отношения между государством и личностью. С. 52–69.

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

[19] Хотя, разумеется, общие правоотношения между государством и конкретным индивидом, например, могут прекращаться и в силу фактических обстоятельств, характерных для конкретных правоотношений (смерть, выход из гражданства РФ, выезд иностранного гражданина за пределы границ нашего государства и др.).

ной Конституцией РФ этой обязанности государства по отношению к конкретному гражданину (группе граждан), обратившемуся за помощью, в конкретном конституционно-правовом отношении между государством и личностью.

Другой пример: обращения гражданина (граждан) с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод к государству в лице Конституционного Суда РФ, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты в конкретном конституционно-правовом правоотношении (п. «а», ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, ст. 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»[20]). Или реализация конституционной обязанности государства на «возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» (ст. 2, ст. 53 Конституции РФ) на уровне конкретного правоотношения, которая может осуществляться и на основе норм иной отраслевой принадлежности. Так, в соответствии с гражданским законодательством (ст. 1069–1071 Гражданского кодекса РФ) ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, в частности незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, возмещаются за счет казны, от имени которой выступают соответствующие финансовые органы. В названных случаях речь идет об участии в гражданско-правовом отношении с гражданином государства в лице Министерства финансов РФ и его Управления федерального казначейства, от имени государства непосредственно возмещающего причиненный вред, независимо от вины непосредственного причинителя вреда.

Если *реализация права в конкретных правоотношениях* имеет своей целью достижение конкретного результата, в частности реализацию субъективного права конкретного человека, *то назначение общих правоотношений*, возникающих, например, при реализации взаимных прав и обязанностей государства и гражданина – обеспечение реальной демократии, законности, создание эффективной системы гарантирования прав и свобод, а также взаимной ответственности названных субъектов за достижение национальных целей и задач развития Российской Федерации.

Очевидно, что «*прямые линии с Президентом*» *обнажили серьезную проблему*: фактическое отсутствие надежной системы гарантирования прав граждан в России. Если несколько десятков проблем Президенту РФ удавалось решать буквально в прямом эфире, то защита прав человека в миллионах похожих случаях требует серьезной работы по укреплению политических, социально-экономических, правовых и иных видов гарантий, образующих единую систему гарантирования.

Для решения данной проблемы потребуется активизация всей системы гарантий прав и свобод человека и гражданина. В частности, считаем необходимым нормативно закрепить обязанность чиновников Администрации Президента РФ информировать главу государства о коллективных обращениях, которые подписали более чем 100 тысяч граждан, по вопросам, имеющим непосредственное отношение к обеспечению национальной безопасности страны, направленным на предотвращение экологической катастрофы, массовых нарушений прав человека и др. В этом случае сам гарант Конституции, прав и свобод в конституционно-правовом отношении с гражданами должен взять рассмотрение данных обращений под свой контроль и личную ответственность. Это чрезвычайно важно для обеспечения обратных связей между государством (в лице Президента РФ) и народом, гражданами и их объединениями. При отсутствии обратных связей управление общественными процессами не может быть эффективным. Этот вывод является аксиомой управленческой науки.

Несомненная ценность концепции общих правоотношений состоит в том, что она позволяет конструктивно подойти к изучению механизма непосредственного (прямого) действия норм Конституции РФ.

Прямое действие Основного закона является одним из важнейших показателей его социальной ценности. В соответствии с ч. 1 ст. 15 его прямое действие теперь является конституционной реальностью, одним из принципов конституционного строя, а не только предметом научных дискуссий, которые многие годы велись по данной проблеме.

[20] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/c3a2029ff68a604b4daa4e423cee7798d5fc126a/ (дата обращения: 05.05.2024).

Так, на основе общих норм-принципов возникают общие правоотношения (правовое состояние) между государством, народом, личностью, в котором государство в каждодневной деятельности в направлениях, в общей форме очерченных Конституцией (ст. 2, 3, 7, 8, 13–15), обязано реализовать свои полномочия в политической, социально-экономической, духовной сферах жизни общества. Эта деятельность государства и призвана создавать условия для реализации конституционных прав и свобод личности и других субъектов конституционного права в конкретных правоотношениях: ведь именно в процессе постоянной, целенаправленной, активной деятельности государства как всей системы органов публичной власти и формируются необходимые условия для реализации прав и обязанностей различных субъектов конституционного права в конкретных правоотношениях. И, конечно же, успех реализации прав и обязанностей на уровне конкретных правоотношений зависит от того, насколько полно реализуются права и обязанности участников общего правоотношения.

Сформированная теорией права концепция правоотношений требует рассматривать строение правоотношения в единстве фактического, материального содержания и юридической формы. При таком широком подходе к внутреннему строению правоотношения в него включаются, как известно, не только юридические права и обязанности участников (т. е. юридическое содержание правоотношения), но и еще два основных элемента: субъекты (участники) и объекты правоотношений.

Субъекты (*участники*) *правоотношений относятся к числу его основных и необходимых элементов, без которых нет самого «состава» правоотношений*. Из советских государствоведов наиболее значительный вклад в изучение проблемы субъектов государственно-правовых отношений внесли В. С. Основин и О. О. Миронов[21].

Анализ особенностей правоотношений того или иного вида логичнее начинать с рассмотрения характерных черт их субъектов. Специфические черты различных субъектов, вступающих в конституционно-правовые отношения с государством, обусловливают их содержание, а также круг объектов, по поводу которых они вступают в отношения, урегулированные нормами конституционного права.

Государство вступает в конституционно-правовые отношения практически со всеми субъектами конституционного права.

Есть все основания для выделения как имеющих особую значимость конституционно-правовых отношений с участием государства, направленных на обеспечение суверенитета народа и интересов российского общества, реализацию прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, народ, общество, человек и гражданин являются наиболее важными субъектами конституционно-правовых отношений с государством[22].

Народ – это многогранное понятие, категория многих наук: философской, социологической, политической, экономической, географической, исторической, этнографической, юридической и др. [23] Конституционное право рассматривает народ как политическую общность, высшую инстанцию и источник власти в обществе (ст. 3 Конституции РФ), т. е. речь идет об отношениях верховного властвования, составляющих предмет исключительно конституционного права. Поэтому народ является субъектом только конституционного права, что отмечалось в литературе[24]. Народ как источник, носитель и вершитель власти осуществляет ее прежде всего через государство, а также через систему местного самоуправления, общественные объединения, используя при этом формы как непосредственной, так и представительной демократии.

Общество – это социальная общность, которая, являясь совокупностью исторически сложившихся форм совместной деятельности людей[25], также представляет собой сложное явление, которое можно рассматривать и с точки зрения системы общественных отношений, и институтов, складывающихся, функционирующих в связи с реализацией общих интересов и целей общества.

Взаимодействие конституционно-правовых статусов народа и общества в отношениях с го-

[21] См.: *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. С. 31–58 ; *Миронов О. О.* Субъекты советского государственного права. Саратов, 1975. 82 с.

[22] См.: *Бутусова Н. В.* Конституционно-правовой статус российского государства. С. 30.

[23] См.: Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М., 1991. С. 277–278.

[24] См.: *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права. М., 2001. С. 48.

[25] См.: Философский словарь. С. 312–313.

сударством проявляется, в частности, в том, что народ, как субъект конституционно-правовых отношений, действует от имени и в интересах всего общества.

Человек и гражданин – самостоятельный участник конституционно-правовых отношений с государством. Его роль в качестве субъекта конституционно-правовых отношений с государством предопределена значением индивида для государства и общества как высшей социальной ценности (ст. 2 Конституции РФ). Этот принцип получил закрепление и развитие во всех современных демократических конституциях. Главный пафос ст. 2 российской Конституции заключается в том, чтобы подчеркнуть, что именно человек, его права и свободы – *единственная самоцель развития общества и высшая цивилизационная ценность.* Не будет преувеличением вывод о том, что судьба нынешней цивилизации непосредственно зависит от последовательности претворения в жизнь этого конституционного идеала во всем мире.

Закрепление человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности *не отрицает важной роли иных конституционных ценностной, однако все они неразрывно связаны с высшей конституционной ценностью*: либо непосредственно ее конкретизируют, либо соотносятся с высшей конституционной ценностью как «цель» и «средства», выступая в качестве ее гарантий. Например, закрепление системы органов публичной власти и демократических принципов их функционирования, являясь несомненной социальной ценностью, выступает в первую очередь в качестве средства создания таких условий развития общества, когда человек, его права и свободы занимают главенствующее место в иерархии социальных ценностей.

Следует, однако, иметь в виду, что человек и гражданин выступает одновременно в качестве и субъекта, и объекта публичного управления. Индивид (человек и гражданин) обязан неукоснительно исполнять адресованные ему конституционные предписания, требования законодательства (ст. 15 Конституции РФ), выполнять свои конституционные обязанности, претерпевать меры государственного принуждения в случае совершения правонарушений. И в данном случае его поведение выступает в качестве объекта государственного воздействия, возможности, формы и методы которого определяются законом. Именно двоякая роль человека и гражданина в правовой связи с государством позволяет определить взаимные права, обязанности и ответственность этих субъектов в конституционно-правовых отношениях.

Основополагающее значение конституционно-правовых отношений государства с народом, обществом, человеком и гражданином обусловлено тем, что именно в них главном образом государство реализует свои основные функции, цели и задачи, правомочия и ответственность. Конституционно-правовые отношения с иными субъектами в этой связи имеют производный характер. Например, в отношениях государства с общественными объединениями или территориальным общественным самоуправлением, являющимися формами добровольной самоорганизации граждан, формами народовластия и одновременно субъектами, обеспечивающими реализацию конституционных прав граждан на объединение (ст. 30 Конституции РФ), на участие в осуществлении местного самоуправления (ст. 130 Конституции РФ), конкретизируются возможности народа, человека и гражданина как самостоятельных участников правоотношений с государством.

Субъекты конституционно-правовых отношений с участием государства в значительной степени обусловливают и особенности *объектов правоотношений*, в которых они участвуют. В частности, В. С. Основин все объекты государственно-правовых отношений разделял на несколько групп: помимо материальных ценностей, личных неимущественных благ, продуктов духовного творчества, он выделял в качестве объектов поведение людей, действия органов государства и общественных организаций, государственную территорию и т. д.[26]

Действующая Конституция закрепляет базовые ценности в системе политической свободы (идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, национальный и государственный суверенитет, федерализм, принцип разделения властей и др. – ст. 1, 3, 13, 4, 5, 10), в системе социально-экономических отношений (признание и равная защита частной и иных форм собственности, частная собственность на землю и другие природные ресурсы, свобода тру-

[26] См.: *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. С. 65–70.

да, свобода предпринимательской деятельности и др. – ст. 8, 9, 35–37). Конституция закрепляет систему духовных ценностей (ст. 13, 22, 23, 28, 29, 44), разнообразных личных и иных социальных ценностей и благ (ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 22, ст. 23, 26, 27, 34, 45, 46, 52, 53, ч. 1 ст. 34, ст. 35–39, 40–43, 46). Впервые закреплена иерархия ценностей: как отмечалось, ст. 2 Основного закона определяет в качестве высшей социальной ценности человека его права и свободы, из чего следует, что все иные ценности и блага должны способствовать наиболее полной реализации высшей ценности.

Таким образом, *объекты конституционно-правовых отношений российского государства с различными субъектами* – это закрепленные нормами конституционного права духовные, материальные и иные социальные ценности и блага, деятельность и явления действительности, по поводу которых государство вступает в конституционно-правовые отношения в связи с осуществлением функций государства в целях создания необходимых условий для превращения человека, его прав и свобод в высшую ценность и достижения иных национальных целей развития России.

Специфика субъектов и объектов конституционно-правовых отношений с участием государства в первую очередь определяет и особенности их содержания.

Как известно, содержание правоотношения имеет сложную структуру, в нем, помимо юридического содержания, выделяется и материальное содержание – фактическое поведение участников общественных отношений. Если материальное содержание неразрывно связывает правоотношение с реальными отношениями, фактическими социальными процессами, то юридическое содержание служит правовым средством обеспечения и формирования материального содержания[27].

Юридическое содержание конституционно-правовых отношений с участием государства, помимо прав и обязанностей, традиционно выделяемых в литературе, включает в себя цели и задачи, ответственность государства. Государство-суверен является субъектом абсолютного большинства отношений, составляющих предмет отрасли конституционного права, которые могут быть определены как властеотношения, причем отношения «верховного властвования». Осуществляя властные воздействия, государство обладает широким набором полномочий. Хотя все полномочия являются *правообязанностями*, все-таки следует подчеркнуть, что при реализации суверенных прав государство обращается к другим участникам правоотношений главным образом *правоуполномоченной* стороной своего конституционного статуса. Тогда как в качестве формы народовластия во взаимоотношениях с народом – источником власти и по отношению к обществу, политической организацией которого оно является, государство выступает преимущественно *правообязанным* субъектом, подконтрольным обществу, народу, человеку и гражданину, призванным выполнять свое назначение в строгом соответствии с Конституцией. Имея в виду различные сферы деятельности государства, можно выделить правообязанности, конкретизирующие задачи государства в социально-экономической, политической сферах (главы 1, 2 Конституции РФ), в связи с распределением властных полномочий по уровням власти (глава 3 Конституции РФ), организаций и согласованным взаимодействием системы органов государственной власти, а также местного самоуправления как низового уровня публичной власти и формы реализации суверенитета народа (главы 4–8 Конституции РФ)[28].

Автором настоящей статьи почти двадцать лет назад обосновывалась роль *целей и задач* российского государства как самостоятельных элементов его конституционно-правового статуса, которые требуют обязательного законодательного закрепления [29]. Наконец, начиная с 2018 г. национальные цели и задачи государства на определенную временную перспективу стали закрепляться указами Президента РФ. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»[30] в числе важнейших национальных целей развития Российской Федерации названо сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, под-

[27] См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. Курс : в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 113.

[28] См.: *Бутусова Н. В.* Конституционно-правовой статус российского государства. С. 63–64.

[29] См.: Там же. С. 106–133.

[30] URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405070015 (дата обращения: 08.05.2024).

держка семьи; реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности; комфортная и безопасная среда для жизни; экологическое благополучие. Как видим, все указанные цели направлены на создание гарантий сбережения и сохранения российского народа, а также превращения каждого человека как гармонично развитой, патриотичной и социально ответственной личности в действительную высшую социальную ценность согласно ст. 2 Конституции. Все это, наряду с гармонизацией отношений человека с Природой, – сущностные черты и важнейшие условия решения общецивилизационной задачи перехода к новой стратегии и модели устойчивого развития («sustainable development»).

Конституционно-правовая ответственность государства по юридической природе – это общее правоотношение (правовое состояние), которое представляет собой постоянные, длящиеся правовые связи между государством и обществом, народом, каждым человеком и гражданином в Российской Федерации. В этом правоотношении регулятивные и охранительные стороны находятся в неразрывном единстве: в рамках регулятивных отношений создаются возможности и существует угроза применения санкций, которые уже в конкретных правоотношениях в случаях совершения конституционно-правовых деликтов могут быть применены к государству в лице его высших органов власти и должностных лиц, реализующих суверенные права государства. Однако преобладает именно регулятивная сторона, и государство выступает, главным образом, как субъект позитивной ответственности. Последствия безответственного (в позитивном смысле) состояния государства могут быть столь катастрофическими для общества, что никакие санкции, примененные к высшим должностным лицам государства, не будут адекватными вреду, причиненному интересам общества, народа, человека и гражданина. Поэтому и ретроспективная (негативная), и позитивная сторона ответственности государства имеет прежде всего превентивное значение, обеспечивая оптимальное функционирование государственной власти в соответствии с интересами народа, противодействуя превращению государства из органа, стоящего на службе обществу и народу, в организацию бюрократии, обслуживающей свои собственные своекорыстные интересы[31].

Ответственное состояние российского государства означает, что государство, действуя в строгом соответствии со ст. 2 и 3 Конституции РФ, в рамках общего правоотношения призвано реализовывать свою обязанность обеспечивать права и свободы граждан, создавать условия для прогрессивного, устойчивого развития общества, при которых человек действительно является высшей ценностью, а государственная власть подконтрольна народу как единственному источнику власти и главному субъекту властвования.

Следует признать, что *конституционно-правовая ответственность российского государства в единстве позитивного и ретроспективного ее аспектов пока не может быть определена как уже достигнутое правовое состояние*. Система органов публичной власти в России поражена бюрократизмом и коррупцией, что, безусловно, является серьезной угрозой единству общества, государственному суверенитету и национальной безопасности страны. Единство системы публичной власти предполагает не только организационный аспект. Федеральный, региональный (субъектов Федерации) и местный уровни публичной власти должны прежде всего согласованно работать для обеспечения национальных целей развития России и победы в СВО и быть вместе с народом, населением субъектов Федерации и муниципальных образований. Но если, например, о губернаторе Белгородской области В. В. Гладкове, недавно заслуженно награжденном орденом Мужества, белгородцы говорят: «Он с людьми», т.е. и такие главы регионов, муниципальных образований, которые имитируют свою деятельность, реализуя при этом только собственные корыстные интересы, игнорируя законные интересы и потребности людей. Имея в виду в том числе таких руководителей, Президент В. В. Путин в своем Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 г. сказал, что слово «“элита” во многом себя дискредитировало» и они «точно не элита».[32] Однако такая псевдоэлита мешает единению, консолидации, мобили-

[31] См.: *Бутусова Н. В.* Конституционно-правовые отношения с участием государства. М., 2021. С. 73–91.

[32] URL: http://kremlin.ru/events/president/news/56957 (дата обращения: 20.03.2024).

зации общества в условиях военного времени. В значительной мере и по этой причине характеристика государства *как политической организации всего российского общества и народа* пока еще в большей мере отражает желаемый идеал, чем реальную действительность.

В период СВО в России перед лицом общей угрозы произошла консолидация российского общества и всего народа, но и возрос общественный запрос на правду и справедливость, конституционную законность – безусловные ценности демократического общества и государства. В этих условиях не могут быть терпимы любые проявления беззакония, бюрократизма и коррупции, иные антиконституционные действия, тем более наносящие урон боеспособности, государственному суверенитету нашей страны, подрывающие единство российского народа. На предотвращение этих негативных явлений направлены и новые положения Основного закона, внесенные в результате конституционной реформы 2020 г.

Так, поскольку в соответствии со ст. 2, 3 Конституции РФ государство находится в правовом состоянии ответственности по отношению к народу, человеку и гражданину, эти субъекты конституционно-правовых отношений должны располагать арсеналом правовых средств воздействия на государство в лице его высших органов власти и должностных лиц для корректировки в случае необходимости политики государства в интересах развития общества и каждого человека. В связи с этим в соответствии с п. е-1 ст. 114 Конституции РФ государство в лице Правительства Российской Федерации призвано осуществлять «меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивать их участие в выработке и проведении государственной политики», а также в осуществлении контроля за деятельностью органов публичной власти в целях предотвращения бюрократизма и коррупции, нарушения Конституции и законов. Ответственное состояние государства согласно ст. 75-1 Конституции также предполагает создание механизма обеспечения социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности, согласованных действий гражданского общества и всей системы органов публичной власти для достижения национальных целей развития России и победоносного завершения специальной военной операции.

В заключение отметим, что научный вклад профессора Виктора Степановича Основина в развитие теории государственно-правовых (конституционно-правовых) отношений создал надежный фундамент для дальнейших исследований этой проблемы, а также для выявления специфики конституционно-правовых отношений с участием государства и иных субъектов конституционного права.

Библиографический список

Авакьян С. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность : проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 2001. С. 9–33.

Алексеев С. С. Общая теория права. Курс : в 2 т. М. : Юрид. лит.,1982. Т. 2. 360 с.

Боброва Н. А. Единый предмет конституционного (государственного) права. Недопустимость его деления на две отрасли // Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. Т. VI : Конституционное право России : монография / под ред. Н. А. Бобровой, Р. Л. Хачатурова. М. : Юрлитинформ, 2021. С. 55–72.

Боброва Н. А. Конституционные правоотношения // Правоотношения в современной правовой реальности : традиционные подходы и новые концепции / под ред. Р. Л. Хачатурова. М. : Юрлитинформ, 2019. С. 63–89.

Богданова Н. А. Система науки конституционного права М. : Юристъ, 2001. 256 с.

Бутусова Н. В. Государственно-правовые отношения между государством и личностью : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2018. 165 с. (Серия: Актуальные монографии).

Бутусова Н. В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений : вопросы теории. Воронеж, 2005. 197 с.

Бутусова Н. В. Конституционно-правовой статус Российского государства : монография. М. : Изд-во Моск. гос. ун-та ; Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. 373 с.

Бутусова Н. В. Конституционно-правовые отношения с участием государства // Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. Т. VI : Конституционное право России : монография / под ред. Н. А. Бобровой, Р. Л. Хачатурова. М. : Юрлитинформ, 2021. С. 73–91.

Венгеров А. Теория государства и права : учебник для юридических вузов. М. : Юриспруденция, 1999. 520 с.

Гаджиев К. С. Введение в политическую науку : учебник для высших учебных заведений. М. : Логос, 1997. 544 с.

Кокотов А. Н. Конституционное право в российском праве : понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. № 1. С. 15–22.

Лучин В. О. Конституция Российской Федерации : проблемы реализации. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002.

Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения : учебное пособие для вузов. М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. С. 98–157.

Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов : Изд-во Сарат. гос. академии права, 2003. 512 с.

Матузов Н. И. Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. 1976. № 3. С. 23–33.

Миронов О. О. Субъекты советского государственного права. Саратов, 1975. 82 с.

Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М. : Юрид. лит., 1965. 168 с.

Основин В. С. Процессуальные отношения в советском государственном праве // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 11–13.

Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения м правосубъектность граждан // Советское государство и право. 1963. № 6. С. 64–72.

References

Avakian S. A. Actual problems of constitutional and legal responsibility // Constitutional and legal responsibility : problems of Russia, experience of foreign countries / ed. S. A. Avakian. M. : Publishing House of Moscow State University, 2001. P. 9–33.

Alekseev S. S. General theory of law. The course in 2 volumes. Moscow : Legal lit., 1982. Vol. 2. 360 p.

Bobrova N. A. A single subject of constitutional (state) law. The inadmissibility of its division into two branches // Formation and development of branches of law in the historical and modern legal reality of Russia : in 12 vols. Vol. VI: Constitutional law of Russia : monograph / eds. N. A. Bobrova, R. L. Khachaturova. Moscow : Yurlitinform, 2021. P. 55–72.

Bobrova N. A. Constitutional legal relations // Legal relations in modern legal reality: traditional approaches and new concepts / ed. R. L. Khachaturov. Moscow : Yurlitinform, 2019. P. 63–89.

Bogdanova N. A. The system of science of constitutional law. Moscow : Jurist, 2001. 256 p.

Butusova N. V. State-legal relations between the state and the individual: a monograph. 2nd ed., reprint. and additional. Moscow : Yurait, 2018. 165 p. (Series: Current monographs).

Butusova N. The Russian State as a subject of constitutional and legal relations : issues of theory. Voronezh, 2005. 197 p.

Butusova N. V. Constitutional and legal status of the Russian state : monograph. Moscow : Publishing House of Moscow State University ; Voronezh : Publishing House of Voronezh State University, 2006. 373 p.

Butusova N. V. Constitutional and legal relations with the participation of the state // Formation and development of branches of law in the historical and modern legal reality of Russia : in 12 vols. Vol. VI : Constitutional Law of Russia : monograph / eds. N. A. Bobrova, R. L. Khachaturova. Moscow : Yurlitinform, 2021. P. 73–91.

Vengerov A. Theory of state and law : textbook for law schools. Moscow : Jurisprudence, 1999. 520 p.

Gadzhiev K. S. Introduction to political science : textbook for higher educational institutions. Moscow : Logos, 1997. 544 p.

Kokotov A. N. Constitutional law in Russian law : concept, purpose and structure // Pravovedenie. 1998. No. 1. P. 15–22.

Luchin V. O. The Constitution of the Russian Federation : problems of implementation. Moscow : UNITY-DANA, 2002.

Luchin V. O. Constitutional norms and legal relations : a textbook for universities. Moscow : Law and Law, UNITY, 1997. P. 98–157.

Matuzov N. I. Actual problems of the theory of law. Saratov : Publishing House of the Sarat State Academy of Law, 2003. 512 p.

Matuzov N. I. General legal relations and their specifics // Law studies. 1976. No. 3. P. 23–33.

Mironov O. O. Subjects of Soviet state law. Saratov, 1975. 82 p.

Osnovin V. S. Soviet state-legal relations. Moscow : Yurid. lit., 1965. 168 p.

Osnovin V. S. Procedural relations in Soviet state law // Soviet State and Law. 1982. No. 8. P. 11–13.

Osnovin V. S. Soviet state-legal relations and legal personality of citizens // The Soviet State and law. 1963. No. 6. P. 64–72.

Воронежский государственный университет

Бутусова Н. В., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционно-

Voronezh State University

Butusova N. V., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Constitutional

го и муниципального права имени профессора В. С. Основина
E-mail: nataliabututsova@mail.ru

Поступила в редакцию: *14.05.2024*

Для цитирования:
Бутусова Н. В. Об особенностях конституционно-правовых отношений с участием государства: научное наследие профессора В. С. Основина и современное состояние проблемы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 16–28. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/16-28.

and Municipal Law named after Professor V. S. Osnovin Department
E-mail: nataliabututsova@mail.ru

Received: 14.05.2024

For citation:
Butusova N. V. About the features of constitutional-legal relations with the participation of the state: the scientific heritage of Professor V. S. Osnovin and the current condition of the problem // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 16–28. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/16-28.

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/29-37

О СУЩНОСТИ И ЗНАЧЕНИИ ИНФОРМАЦИИ В НАУЧНЫХ ВОЗЗРЕНИЯХ ВИКТОРА СТЕПАНОВИЧА ОСНОВИНА

В. В. Гриценко
Воронежский государственный университет

ON THE ESSENCE AND MEANING OF INFORMATION IN THE SCIENTIFIC VIEWS OF PROFESSOR VICTOR STEPANOVICH OSNOVIN

V. V. Gritsenko
Voronezh State University

Аннотация: на основе анализа работ В. С. Основина рассмотрены его подходы к понятиям управления и информации; требованиям, предъявляемым к информации; представлена авторская концепция классификации информации по различным основаниям; раскрывается функция информационного обеспечения с указанием ее недостатков в сфере управления. Несмотря на значительные изменения законодательного и организационного характера, произошедшие в последние годы в России, аргументируется ценность и актуальность научных трудов В. С. Основина для дальнейшего развития современной юридической науки.
Ключевые слова: Основин Виктор Степанович, юбилей, управление, информация, функции информации, информационное обеспечение, виды информации, информационные потоки, требования информации, передача и обработка информации.

Abstract: based on the analysis of V. S. Osnovin's works, his approaches to the concepts of management and information are considered; the requirements for information are presented; the author's concept of classifying information on various grounds is presented; the function of information support is revealed, indicating its shortcomings in the field of management. Despite the significant legislative and organizational changes that have occurred in recent years in Russia, the value and relevance of V. S. Osnovin's scientific works for the further development of modern legal science is argued.
Key words: Osnovin Victor Stepanovich, jubilee, management, information, information functions, information support, types of information, information flows, information requirements, information transmission and processing.

В этом году мы отмечаем столетие со дня рождения профессора Виктора Степановича Основина, который был передовым и талантливым правоведом, новатором, нашим соратником и учителем. Столетний юбилей В. С. Основина приглашает нас в прошлое, чтобы по-новому взглянуть на его научный и творческий путь, еще раз прикоснуться к его научным трудам с учетом современных условий на фоне новых вызовов, обострения международной обстановки, проблем внутриорганизационного характера, большая часть которых связана прежде всего с системой управления в различных сферах, а также заново оценить роль Виктора Степановича и в нашей жизни.

Виктор Степанович и в прежние времена, и в настоящее время, спустя огромное количество прошедших лет, был и остается для меня идеальным и выдающимся человеком. Виктор Степанович был именно выдающимся: интеллигентным, глубоко порядочным, честным, но в то же время очень строгим, добрым, скромным, принципиальным, надежным. Для меня он был учителем, наставником, коллегой, хотя именно это слово вряд ли подходит в данной ситуации. С 17 ноября 1976 г., с момента начала моей трудовой деятельности на юридическом факультете, и по 3 ноября 1990 г., когда Виктора Степановича

© Гриценко В. В., 2024

не стало, мне посчастливилось работать вместе с ним. Всего 14 лет, но именно они определили всю мою жизнь, обусловили мою дальнейшую судьбу.

Двери юридического факультета передо мной открылись, когда мне исполнилось 18 лет. Я мечтала поступить на юридический факультет Воронежского госуниверситета, так как он был и остается по настоящее время одним из самых престижных вузов нашей страны. На факультете училась моя родная сестра, которая также была для меня примером во всем. Сначала я стала техническим секретарем юридического факультета, а затем, после нескольких попыток поступления, – студенткой заочного отделения юридического факультета (1977–1983), т. е. совмещала работу и учебу на юридическом факультете. Юридический факультет в то время находился в историческом здании, деканат юридического факультета – на первом этаже, а все кафедры были расположены на третьем этаже. Путь всех сотрудников на работу неминуемо проходил через деканат, поэтому практически все сотрудники до начала рабочего дня заходили туда.

Особенно я запомнила Виктора Степановича, он отличался от остальных сотрудников факультета. Стоит отметить манеру общения Виктора Степановича с людьми, с сотрудниками. При внешней строгости и огромном научном авторитете он был добрым, с потрясающим чувством юмора, мне никогда не доводилось его видеть чем-либо недовольным или злым.

Однажды в деканате юридического факультета я стала невольным свидетелем разговора Виктора Степановича с Вилей Филипповной Головченко – одним из самых строгих преподавателей кафедры. Виля Филипповна забежала в деканат с коробкой обуви, которую ей посчастливилось купить, отстояв огромную очередь (в то время было сложно что-либо купить). В присутствии Виктора Степановича Виля Филипповна примерила пару, но она не подошла ей. И Виктор Степанович спокойно говорит, чтобы она немедленно пошла поменять эту пару, так как сапоги – это очень важно, от них зависит тепло и здоровье, а он сам проведет занятия вместо нее. Меня поразила увиденная ситуация, первоначально я даже подумала, что Виктор Степанович шутит. Но Виктор Степанович вел себя так потому, что члены кафедры были его семьей, близкими и дорогими для него людьми.

Мне вспоминается, что лаборантом кафедры работала Маргарита Сергеевна Лапшина. Наблюдать за их общением с Виктором Степановичем было огромным удовольствием. Это было спокойное, уважительное, можно сказать родственное отношение. Такое же прекрасное отношение у него было и к Раисе Степановне Маршевой – секретарю деканата юридического факультета. На факультете даже ходили слухи, что они родные брат и сестра, так как у них было одинаковое отчество. Было очевидным, что Виктор Степанович как-то по-особенному относится ко всем членам своей кафедры, переживает за них, опекает их и заботится о них. И я мечтала стать полноправным членом кафедры, хотела быть преподавателем и заниматься юридической наукой.

В моей памяти сохранилось, как Виктор Степанович здоровался, как он приветствовал людей, причем неважно, кто это был – декан, заведующий кафедрой или простой лаборант, и где, в стенах университета или на улице, произошла случайная встреча – как это было в Ялте, где мы с моей подругой отдыхали в отпуске. Виктор Степанович при нашей с ним встрече добродушно, загадочно (как мне казалось), искренне улыбался и при этом немножко наклонял вперед голову, как бы кланяясь. Невозможно было не ответить ему улыбкой, и всякий понимал, что, если сам Основин тебе улыбается, значит все в жизни будет не просто хорошо, а прекрасно.

После окончания юридического факультета я подрабатывала в качестве преподавателя – «почасовика», т. е. вела небольшое количество семинарских занятий на кафедре гражданского права (ассистентом доцента Валерия Николаевича Леженина), но перспективы перейти на должность преподавателя практически не было, так как юридический факультет был полностью укомплектован кадрами. Поэтому предложение Виктора Степановича работать на его кафедре тоже в качестве «почасовика» я приняла с огромной радостью. Это были лекции на вечернем отделении по основам правоведения на так называемых «прочих» (неюридических) факультетах. Виктор Степанович всегда интересовался, как прошла лекция, и обещал посетить мои занятия, так как он по вечерам со своей супругой Галиной Александровной всегда гулял по центральным улицам Воронежа, неподалеку от здания университета.

Несколько раз Виктор Степанович приглашал меня в себе домой в гости, с целью обеспечить меня юридической литературой, но обязатель-

но с чаепитием и радушным приемом. Я всегда так волновалась, нервничала, боялась что-то сказать или сделать не так, но та атмосфера доброжелательности, которая царила в их семье, успокаивала меня.

Сейчас я с гордостью могу сказать, что свои первые шаги в преподавательской деятельности, в науке я делала под чутким руководством и вниманием Виктора Степановича.

Первая моя лекция на дневном отделении биолого-почвенного факультета ВГУ состоялась с «благословения» Виктора Степановича, который пригласил меня на кафедру 31 августа в 17 часов, прямо перед началом нового учебного семестра, с вопросом, смогу ли я прочитать лекцию 1 сентября. Не знаю, как бы сложилась моя жизнь, если бы я отказалась. Почему-то в тот момент я подумала, что он шутит, так как для меня это было очень ответственно и волнительно. Правда, сами студенты тогда не явились на занятия, потому что это был День знаний. А я готовилась к этой лекции всю ночь. На вопрос Виктора Степановича о том, как прошла моя первая лекция, я сказала всю правду, на что Виктор Степанович рассмеялся, а потом успокоил меня, сказав при этом, что это первая, но не последняя лекция.

Следует отметить, что Виктор Степанович предложил мне работать на кафедре «почасовиком» с перспективой перехода на полную ставку преподавателя в 1991 г., но с условием написания кандидатской диссертации. К сожалению, смерть Виктора Степановича не дала осуществиться намеченным планам, он умер 3 ноября 1990 г., а я приказом ректора ВГУ 2 января 1991 г. была переведена преподавателем кафедры государственного права и советского строительства. Татьяна Дмитриевна Зражевская, которая стала заведовать кафедрой после Виктора Степановича, выполнила обещание, данное мне Виктором Степановичем, за что я ей безгранично благодарна.

Я также очень хорошо помню беседы с Виктором Степановичем о важности научной деятельности и выборе научного руководителя моей кандидатской диссертации. Виктор Степанович сказал, что он может быть соруководителем работы. В качестве научных руководителей им было предложено два профессора: Нина Ивановна Химичева (Саратов) и Лидия Константиновна Воронова (Киев). Я их не знала, для меня они были только авторами учебника по финансовому праву, по которому учились все студенты юридических факультетов. Поэтому я спросила, кто же из них лучше? Виктор Степанович улыбнулся и ответил, что «обе хороши». Как же он был прав! Они были подругами, необыкновенно красивыми женщинами, не только внешне, но с глубоким внутренним миром, умные, талантливые, обаятельные. Я искренне благодарна им за очень важную роль в моей жизни! На тот момент у меня был маленький ребенок, и я понимала, что работа над кандидатской диссертацией будет связана с частыми поездками. Тогда я спросила Виктора Степановича, какой город ближе, Саратов или Киев. Город Саратов был ближе к Воронежу. Так вместе с Виктором Степановичем мы сделали судьбоносный для меня выбор. Виктор Степанович тут же позвонил в Саратовскую академию Нине Ивановне Химичевой, попросил ее быть моим научным руководителем по кандидатской диссертации. Нина Ивановна не отказала. Впоследствии она неоднократно вспоминала состоявшийся разговор, для нее я была «основинской», высокая протекция Виктора Степановича чувствовалась всегда.

Виктор Степанович предложил выбрать тему, связанную с налоговым правом, наверное потому, что я писала дипломную работу у Вили Филипповны Головченко, которая и заложила любовь к этой науке. Когда я собиралась в первую поездку в Саратов на встречу с Ниной Ивановной, Виктор Степанович предупредил, чтобы тема диссертации не была связана с каким-то отдельным налогом, так как он опасался, что налог могут отменить и диссертация полетит «в корзину». Нина Ивановна согласилась и определила тему: «Гражданин как субъект налогового права». Виктору Степановичу тема понравилась.

В 1999 г. я защитила кандидатскую диссертацию. Затем с легкой руки Нины Ивановны и согласия Юрия Николаевича Старилова, который не смог отказать в ее просьбе по поводу направления меня в дневную докторантуру Саратовский государственной академии права, в 2006 г. я защитила докторскую диссертацию на тему «Концептуальные проблемы развития теории налогового права современного российского государства». Научным консультантом по докторской диссертации была также Н. И. Химичева, а одним из официальных оппонентов по моей работе выступила Лидия Константиновка Воронова.

Таким образом, моей научной родиной стал Саратов, родной кафедрой – кафедра финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой. Светлую память о Нине Ивановне свято чтут члены ее кафедры, возглавляемой с 1999 г. по ее рекомендации бессменной в течение 25 лет Еленой Вячеславовной Покачаловой, которая для меня стала близким и родным человеком. Дело Нины Ивановны продолжают многочисленные и благодарные ученики, ее научные труды стали классикой отечественной науки финансового права.

Мне также очень приятно, что одна из кафедр нашего юридического факультета – кафедра конституционного и муниципального права теперь носит имя профессора Виктора Степановича Основина, благодаря научному крещению которого я долгие годы являюсь членом прекрасного коллектива юридического факультета, доктором юридических наук, профессором кафедры административного и административного процессуального права и стараюсь соответствовать передовым образовательным стандартам и высоким научным требованиям.

Вся творческая, научная, личная жизнь Виктора Степановича – это хороший, добрый пример, прежде всего потому что он сам все делал, как справедливо подчеркивает О. К. Застрожная, «основательно», созвучно своей легендарной фамилии, так как и в «его работах заложены фундаментальные вещи»[1]. Виктор Степанович Основин принадлежит к числу выдающихся ученых, оставивших нам величайшее научное наследие, которое и в настоящее время дает импульсы и векторы развития заложенных им научных идей в различных отраслях российского права: конституционном, административном, муниципальном и др.

Более того, внимательно перечитывая труды Виктора Степановича, я с удивлением обнаружила, что у истоков современного информационного права также находятся его научные воззрения. По справедливому замечанию И. Л. Бачило, информация выполняет роль «склеивания отношений субъектов по разным направлениям»[2]. Актуальность развития информационного права «обоснована формированием информационного общества, а также повышением роли информации в различных сферах жизни и потребностью обеспечения информационной безопасности личности в отдельности и государства в целом»[3]. В. С. Основин связывал управление, отдельные управленческие процессы с информацией. В связи с чем он подчеркивал, что «управление основано на циркуляции информации от субъекта управления к объекту и наоборот; информация обеспечивает жизнедеятельность управленческой системы, пронизывает все этапы, функции и виды управления»[4]. Рассматривая различные подходы ученых того времени, В. С. Основин указывал на то, что в последние годы уделяется «большое внимание теории информации», так как ею «занимаются философы, математики, кибернетики, биологи, химики, философы и другие ученые»[5] и именно он доказал, что в юридической деятельности информация также имеет огромное значение.

Конечно, к настоящему времени многое в законодательном аспекте изменилось. Так, появилась дефиниция информации. Согласно ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 12.12.2023) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информация представляет собой сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления[6]. При этом вряд ли данное понятие можно считать четким, конкретным.

На страницах своих работ В. С. Основин убедительно аргументировал, что управление невозможно без информации[7]. Он считал, что информация «является источником наших знаний о предметах и явлениях, без которых невозможно оказывать организующие воздействие на управляемую систему»[8], в связи с чем В. С. Основин указывал, что без необходимой информации нельзя правильно определить и поставить задачи, принять верное решение,

[1] Воспоминания об Учителе. Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 26.

[2] Актуальные проблемы информационного права : учебник / под ред. И. Л. Бачило, М. А. Лапиной. 2-е изд., перераб. М., 2019. С. 16.

[3] *Корнев А. В., Танимов О. В.* Информационное право в условиях цифровой трансформации российского права : монография. М., 2022. С. 3.

[4] *Основин В. С.* Городской совет – орган социального управления. М., 1983. С. 34.

[5] *Основин В. С.* Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. С. 54.

[6] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

[7] См.: *Основин В. С.* Основы науки социального управления… С. 54.

[8] Там же.

скорректировать процесс его выполнения, обеспечить надлежащий контроль[9]. Именно поэтому В. С. Основин пришел к выводу, что «информация пронизывает весь процесс управления, являясь его необходимым атрибутом», так как информация «служит средством жизнедеятельности и эффективности процесса управления»[10].

В. С. Основин убедительно доказывал неразрывную, тесную связь управления с руководством, последнее он определял как «деятельность, в процессе которой анализируется информация, позволяющая судить о тенденциях развития соответствующего явления, формируются решения программного характера и дается качество оценки их выполнения»[11]. Он указывал на важность информации для управления и подчеркивал необходимость предъявления к ней определенных требований. Среди основных он выделяет объективность и достоверность; оптимальность, т. е. «по своему объему информация должна быть не излишней и не малой»; научность, т. е. она должна правильно отражать связи явления и управление, должна основываться на объективных фактах; направленность на обеспечение прямых и обратных связей; своевременность; непрерывность и систематичность; непротиворечивость; ценность[12].

Особое значение В. С. Основин в своих трудах уделял функциям управления, под которыми он понимал «наиболее общие, типичные виды действий субъектов управления, характеризующие содержание управления как деятельности, направленной на установление согласованности и упорядоченности в поведении людских коллективов, решающих возникающие перед ними задачи»[13].

Исходя из понятия управления, определяемого В. С. Основиным как целостная сложная система разнообразных отношений, разделяющаяся на ряд подсистем более частного порядка[14], он делил функции на два вида: 1) общие, «присущие всей системе управления, пронизывающие все ее звенья и подсистемы»; 2) особенные, «свойственные лишь той или иной подсистеме или соответствующему виду управления»[15]. Следует отметить, что, учитывая важность информации, В. С. Основин относил функцию поиска и анализа информации к числу общих наряду с функциями регулирования, прогнозирования, планирования, моделирования[16]. При этом на первое место он неслучайно ставил функцию поиска и анализа информации.

Особое внимание уже в то время В. С. Основин уделял функции информационного обеспечения, которая, по его мнению, «обусловлена объективными причинами, вытекающими из сущности управления»[17]. Трудно не согласиться с мнением В. С. Основина, что «без информации не может успешно действовать ни один из элементов управленческой системы, ни одна из функций управления»[18]. В. С. Основин связывал успех деятельности любой управленческой системы с качеством «информационного обеспечения»[19]. Он считал, что «значение информации в управлении обеспечивает большое внимание, уделяемое … правительством проблемам его совершенствования»[20].

К содержанию функции информационного обеспечения В. С. Основин относил виды информации, необходимой для нормальной жизнедеятельности городских советов и его аппарата; организацию потоков информации к субъектам, пользующимся ею; систему носителей информации – документов; средства и способы хранения информации[21].

Одним из дискуссионных вопросов в настоящее время является вопрос о классификации информации по различным основаниям.

Указывая на многообразие информации, В. С. Основин подчеркивал проблему «оптимума» информации, так как для принятия научно обоснованных решений, с одной стороны, ее слишком много, а с другой – недостаточно[22]. В обоснование своей позиции он привел пример: при «изучении информационных потоков в райисполкомах городов областного подчинения их работники не в состоянии “переварить” всю поступающую информацию. В то же время

[9] См.: *Основин В. С.* Основы науки социального управления…

[10] Там же.

[11] Там же. С. 50.

[12] См.: Там же. С. 58–59.

[13] Там же. С. 53.

[14] См.: Там же.

[15] Там же.

[16] См.: Там же.

[17] *Основин В. С.* Городской совет – орган социального управления. С. 34.

[18] Там же.

[19] Там же.

[20] Там же.

[21] См.: Там же. С. 35.

[22] См.: Там же.

ее недостаточно для принятия действенных решений»[23].

Всю информацию, циркулирующую в системе городского совета, В. С. Основин делил на два вида:

1) общую, которой пользуются все субъекты системы, в частности директивные указания партийных организаций, предписания, содержавшиеся в законах, указах, постановлениях правительства и т. д.;

2) особую, характерную для отдельных пользователей, например, доклады, проекты решений, выступления участников обсуждаемых вопросов, «информационная ценность» которых состоит в «нахождении оптимального варианта решения задачи»[24].

При этом В. С. Основин подчеркивал, что у «каждого вида пользователей имеется свой, присущий именно ему массив особой информации. При этом, каждый из пользователей связан с определенными субъектами, которых обеспечивает соответствующей информацией»[25]. Вывод В. С. Основина о недостаточности исследования видов информации представляется актуальным и в настоящее время.

Он предлагал классифицировать виды информации по различным основаниям[26]:

1) по сферам жизни общества: экономическая, политическая, идеологическая, научно-техническая;

2) целевому назначению в управленческом цикле: директивная, организационная, справочная, контрольно-учетная;

3) отраслям управления: производственная, военная, социально-культурная, финансовая, торговая и т. д.;

4) отношению информации к субъекту и объекту управления: командная и обратная;

5) способу восприятия: непосредственно воспринимаемая субъектом управления и косвенная, поступающая от третьих лиц;

6) способу обработки: обрабатываемая машинным способом и обрабатываемая вручную;

7) по источнику, в котором она выражена: сигналы, документы, перфокарты, текст, таблицы, графики, показания приборов.

Безусловно, в настоящее время появляются новые виды информации, которых ранее и не могло быть, например вредная[27], фейковая и т. д. Но классификация, разработанная В. С. Основиным, и на сегодняшний день имеет свою научную ценность.

Ученый также достаточно четко определил виды процесса движения информации: выявление и сбор информации; ее восприятие; передача соответствующим лицам или структурным подразделениям того или иного органа; анализ и оценка; хранение[28].

К наиболее распространенным источникам информации В. С. Основин относил личное наблюдение, изучение статистических данных, отчетов, документов, научной литературы и периодики, интервьюирование, анкетирование, самофотографии и хронометраж, опрос, изучение радио- и телепередач, критических выступлений на собраниях, совещаниях, анализ заявлений и жалоб, социальный эксперимент[29].

В. С. Основин указывал, что проблема передачи и обработки информации являлась в то время одним из «узких» мест не только управления, но и производственного процесса[30], что характерно и для современного периода.

Также он разработал своеобразный алгоритм поиска и анализа информации, основываясь на содержании операций. В частности, по его мнению, во-первых, орган, выступающий в качестве субъекта управления, призван выявить объем, содержание и формы информации, необходимой для нормального осуществления управления; во-вторых, данный орган должен организовать регулярное поступление этой информации, т. е. установить способы и приемы ее обработки и анализа[31]. Раскрывая общие сущностные принципы управления, В. С. Основин в механизме принципа реализации обратной связи опять возвращается к информации. Он подчеркивает: «…управляющая система (субъект управления) должна иметь постоянную информацию об эффекте, которого удалось достичь в результате управленческого цикла»[32]. Не обошлась без ин-

[23] *Основин В. С.* Городской совет – орган социального управления. С. 36.

[24] Там же. С. 37.

[25] Там же. С. 40.

[26] См.: *Основин В. С.* Основы науки социального управления… С. 57.

[27] См.: *Лопатин В. Н.* Информационное право : учебник. 3-е изд., изм и доп. М., 2021. С. 377.

[28] См.: *Основин В. С.* Основы науки социального управления… С. 60.

[29] См.: Там же. С. 61.

[30] См.: Там же.

[31] См.: Там же. С. 62.

[32] См.: Там же. С. 79.

формации и система управления, структуру которой В. С. Основин изложил следующим образом: «от субъекта управления "А" информация "И-1", содержащая в себе заданные команды, идет к объекту управления "Б", выполняющему их; от "Б" информация "И-2" о выполнении этих команд возвращается к "А"»[33].

По мнению В. С. Основина, для того, чтобы исследовать конкретную систему управления, необходимо[34]:

1) изучить структуру субъекта и объекта управления и связей, существующих внутри системы каждого из них;

2) изучить характер связей между управляющей системой и системой управляемой;

3) выявить закономерности преобразования информационных потоков на разных этапах управления.

При этом ученый отмечал, что «быстрое развитие науки и техники в современный период способствует неуклонному росту потоков информации»[35], в то же время он подчеркивал, что возможности человека в области восприятия и переработки информации являются ограниченными, что влечет увеличение количества управленческих работников либо повышение производительности их труда[36], поэтому необходимо внедрение и совершенствование управленческой техники[37], которую он делил на средства сбора информации; средства обработки и размножения информации; средства передачи и учета информации; средства хранения информации[38].

Следует отметить, что в настоящее время законодатель попытался решить проблемы, о которых писал в свое время В. С. Основин. Так, приняты многие законы[39] и подзаконные акты[40], регламентирующие информационное обеспечение управленческой деятельности. В последние годы большое значение уделяется информационной безопасности, в связи с чем в 2016 г. была принята Доктрина информационной безопасности Российской Федерации[41], утвержденная Указом Президента РФ 5 декабря 2016 г. № 649.

На фоне современных вызовов международного и внутреннего характера информация превратилась в оружие недружественных стран против интересов российских граждан и государства. Поэтому проблемы, связанные с обеспечением современного гражданского общества объективной, достоверной информацией о деятельности органов публичной власти, обусловлены той ролью, которая возлагается на Россию по формированию нового миропорядка, а также защите граждан, общества и государства[42]. В связи с этим Президент РФ принял Указ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», одной из основных целей которого является цифровая трансформация государственного и муниципального управления[43]. В числе приоритетных и развивающихся правовых институтов – институт информационных технологий.

Н. Н. Ковалева констатирует, что в настоящее время «ни у кого не вызывает сомнений, что без

---

[33] *Основин В. С.* Основы науки социального управления… С. 88.

[34] См.: Там же. С. 90.

[35] Там же. С. 135.

[36] Там же.

[37] См.: Там же. С. 136.

[38] См.: Там же. С. 137.

[39] Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776 ; О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации : федер. закон от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ (в ред. от 10.07.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4736 ; Об электронной подписи : федер. закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ (в ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15. Ст. 2036 ; и др. Кроме того, ставится вопрос о разработке и принятии Информационного кодекса.

[40] Например: Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности : Указ Президента РФ от 12 апреля 2021 г. № 213 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 16 (ч. 1). Ст. 2746 ; О мерах по обеспечению технологической независимости и безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации : Указ Президента РФ от 30 марта 2022 г. № 166 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 14. Ст. 2242 ; О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 41. Ст. 5700 и др.

[41] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 50. Ст. 7074.

[42] См.: *Грищенко В. В.* Обеспечение гражданского общества информацией о деятельности органов публичной власти // Законы России. 2024. № 4. С. 40–45.

[43] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 20. Ст. 2584.

применения новейших достижений информатики, радиоэлектроники, связи, вычислительной и телекоммуникационной техники невозможно эффективно осуществлять государственное управление»[44]. Но именно на эту проблему обращал внимание В. С. Основин, связывающий функцию информационно-технического обеспечения с понятием «делопроизводственный процесс», т. е. «систему документирования и документационного обеспечения…»[45].

В связи с возрастанием объема информации одной из важных задач совершенствования управления, по мнению В. С. Основина, является создание общесоюзной автоматизированной системы управления. Следовательно, как подчеркивал ученый, «акты, принимаемые местными органами государственной власти и их аппаратом, должны быть приспособлены к машинной обработке при помощи электронных вычислительных машин. Это неизбежно скажется и на форме, и на содержании актов, ибо ЭВМ не приемлет неконкретности и нечеткости на страницах печатного текста»[46].

Вызывают научный интерес и выделенные В. С. Основиным недостатки информационно-технического обеспечения, к которым он относил слабую производительность и пропускную способность, невысокий уровень автоматизации процессов преобразования информации[47]; он подчеркивал прямую зависимость информационно-технического обеспечения от средств передачи информации и размножения документов[48].

Безусловно, в настоящее время управление в значительной степени стало иным и скорость информационных потоков значительно увеличилась, однако многие проблемы, на которые указывал Виктор Степанович Основин, остались, что еще раз подчеркивает значимость его научных воззрений для развития российской юридической науки на долгие годы вперед.

Библиографический список

Актуальные проблемы информационного права : учебник / под ред. И. Л. Бачило, М. А. Лапиной. 2-е изд, перераб. М. : Юстиция, 2019. 596 с.

Воспоминания об Учителе. Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. 464 с.

Гриценко В. В. Обеспечение гражданского общества информацией о деятельности органов публичной власти // Законы России. 2024. № 4. С. 40–45.

Ковалева Н. Н. Правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении : монография. М. : Проспект, 2021. 280 с.

Корнев А. В., Танимов О. В. Информационное право в условиях цифровой трансформации российского права : монография. М. : Проспект, 2022. 256 с.

Лопатин В. Н. Информационное право : учебник. 3-е изд., изм. и доп. М. : Проспект, 2021. 656 с.

Основин В. С. Городской совет – орган социального управления. М. : Юридическая литература, 1983. 128 с.

Основин В. С. Основы науки социального управления. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1971. 260 с.

References

Actual problems of information law : textbook / I. L. Bachilo, M. A. Lapina (eds.). 2nd ed. Moscow : Justice, 2019. 596 p.

Memories of the Teacher. Personality. Scientist. Teacher : in memory of Professor Viktor Stepanovich Osnovin / T. D. Zrazhevskaya (ed.). Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 2008. 464 p.

Gritsenko V. V. Providing civil society with information on the activities of public authorities // The laws of Russia. 2024. No. 4. P. 40–45.

Kovaleva N. N. Legal regulation of the use of information technologies in public administration : monograph. Moscow : Prospect, 2021. 280 p.

Kornev A. V., Tanimov O. V. Information law in the context of the digital transformation of Russian law : monograph. Moscow : Prospect, 2022. 256 p.

Lopatin V. N. Information law : textbook. 3rd ed. Moscow: Prospect, 2021. 656 p.

Osnovin V. S. The City Council is a social management body. Moscow : Legal literature, 1983. 128 p.

Osnovin V. S. Fundamentals of the science of social management. Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 1971. 260 p.

[44] *Ковалева Н. Н.* Правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении : монография. М., 2021. С. 6.

[45] *Основин В. С.* Городской совет – орган социального управления. С. 42.

[46] Там же. С. 55.

[47] См.: Там же. С 93.

[48] См.: Там же. С. 97.

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

Поступила в редакцию: 16.04.2024

Для цитирования:
Гриценко В. В. О сущности и значении информации в научных воззрениях Виктора Степановича Основина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 29–37. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/29-37.

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

Received: 16.04.2024

For citation:
Gritsenko V. V. On the essence and meaning of information in the scientific views of professor Victor Stepanovich Osnovin // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 29–37. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/29-37.

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/38-47

ВКЛАД ПРОФЕССОРА В. С. ОСНОВИНА В РАЗРАБОТКУ ПРОБЛЕМ ВЫСШЕГО ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

CONTRIBUTION OF PROFESSOR V. S. OSNOVIN IN THE DEVELOPMENT OF PROBLEMS HIGHER LEGAL EDUCATION

E. V. Sazonnikova

Voronezh State University

Аннотация: статья написана в дань памяти видному ученому в области государственного права профессору Виктору Степановичу Основину в связи со 100-летием со дня его рождения в 2024 г. Представлены научные взгляды В. С. Основина по проблемам высшего юридического образования, изложенные в публикациях разных лет на протяжении его работы на юридическом факультете Воронежского государственного университета.
Ключевые слова: В. С. Основин, высшее юридическое образование, педагогика, свобода преподавания.

Abstract: the article is written in tribute to the memory of a prominent scientist in the field of state law, professor Viktor Stepanovich Osnovin, in connection with the 100th anniversary of his birth in 2024. The article presents the scientific views of V. S. Osnovin the fundamentals on the problems of higher legal education, set out in publications from different years during his work at the faculty of law of Voronezh State University.
Key words: V. S. Osnovin, higher legal education, pedagogy, freedom of teaching.

Яркими сторонами характера В. С. Основина являлись трудолюбие, требовательность к себе, коллегам, ученикам, содействие и поддержка в необходимых случаях, желание помочь человеку[1].

Ю. Н. С т а р и л о в,
декан юридического факультета ВГУ, доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Обращение к научным работам профессора В. С. Основина, посвященным развитию высшего юридического образования и юридической педагогики, в настоящее время обусловлено как минимум тремя факторами:

во-первых, всегда актуальна проблематика должной подготовки юридических кадров, формирования нравственной основы юридической деятельности, а также популяризации правовых знаний в обществе;

во-вторых, необходимо внедрение в современный учебный процесс юридических вузов и факультетов положительного опыта советского периода отечественной истории;

в-третьих, для преемственности поколений юристов, выпускников юридического факультета Воронежского государственного университета, своего рода фундаментом выступает память об ученых, которые внесли колоссальный вклад в становление и развитие высшего юридического образования.

Профессор В. С. Основин стоял у истоков подготовки юридических кадров на воссозданном в 1958 г. в составе ВГУ юридическом факультете, более тридцати лет заведовал университетской

[1] *Старилов Ю. Н.* Воспоминания об Учителе // Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения… : сборник избранных научных трудов. Воронеж, 2010. С. 32.

© Сазонникова Е. В., 2024

кафедрой, в 1966–1969 гг. был деканом юридического факультета университета.

На протяжении всей своей жизни профессор В. С. Основин был автором (и соавтором) не только научных работ в области государственного права, но и ряда трудов по проблемам высшего юридического образования, в том числе преподавания курса советского государственного права и иных правовых дисциплин в высшей школе.

Научный вклад Виктора Степановича Основина в профессиональную педагогику, его видение перспектив развития высшего юридического образования в стране, на наш взгляд, пока остаются недостаточно изученными, и большое осмысление этого наследия – дело будущего. Необходимо отметить в этой связи опубликованные воспоминания о профессоре В. С. Основине его бывших студентов, ставших впоследствии известными юристами, некоторым из них довелось на протяжении значительного времени работать под руководством Виктора Степановича. Эти воспоминания – бесценные свидетельства эпохи, в которых можно увидеть, какие педагогические идеи профессора В. С. Основина были значимы для каждого из тех, кто оставил такие воспоминания.

Содержательные воспоминания об Учителе принадлежат перу декана юридического факультета ВГУ, профессора Юрия Николаевича Старилова[2]. Вот как он описывает первое знакомство в годы своего студенчества с профессором: *«Когда произошло моё первое знакомство с В. С. Основиным? На его лекциях. Виктор Степанович Основин – талантливый педагог. Начиная с первого семестра профессор В. С. Основин читал студентам курс "Введение в специальность". Выбор лектора этой дисциплины был наиболее удачным, ибо студентам запоминались суждения ученого о каждой юридической профессии; он высказывал свои оценки, предпочтения, давал рекомендации всем, кто находился тогда только на первом курсе и одновременно в поиске интересующей юридической профессии. Нам говорили, что на лекцию придет строгий профессор, предупреждали о необходимости соблюдения дисциплины, словно именно на лекциях В. С. Основина нужно соответствовать масштабу личности профессора и его таланту. А талант обнаруживал себя сразу же, как только В. С. Основин начинал говорить: и постановка вопросов лекции, и план, и необходимые предварительные сведения о рассматриваемых вопросах, как и, конечно, сама лекция, заставляли подчинять себя характеру и значимости на юридическом факультете Воронежского государственного университета профессора-лектора В. С. Основина»*[3].

Профессиональный интерес профессора В. С. Основина как педагога вызывали актуальные темы в области современного ему юридического образования как в высшей школе, так и на иных ступенях образования в самых разных аспектах – учебно-методическом, научном, воспитательном; профессор не ограничивался только констатацией проблемы, а всегда излагал своё видение её решения.

Обсуждение проблем в сфере методики преподавания читаемых по кафедре правовых дисциплин и воспитательной работы студентов, судя по архивным данным, часто становилось предметом внимания на заседаниях возглавляемой им кафедры государственного права и советского строительства.

Важную лепту в знакомство с педагогическим наследием В. С. Основина вносят его авторские публикации в газете «Воронежский университет»[4].

Среди современных трудов выделяется крупная публикация Владимира Семёновича Листенгартена, посвященная педагогическому наследию профессоров Г. Ф. Горского и В. С. Основина[5]; для общего контекста значимы труды В. С. Листегартена в области вузовской педагогики[6].

Далее будут представлены некоторые научные работы профессора В. С. Основина по про-

[2] См.: *Старилов Ю. Н.* Воспоминания об Учителе // Университетская площадь. Воронеж, 2016. С. 79–85 ; *Его же.* Воспоминания об Учителе // Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения…. С. 30–39.

[3] *Старилов Ю. Н.* Воспоминания об Учителе // Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения… С. 33.

[4] См., например: *Основин В. С.* Юридический факультет // Воронежский университет. 1959. 17 мая.

[5] См.: *Листенгартен В. С.* Вклад профессора Г. Ф. Горского в разработку проблем педагогики высшей школы // Проблемы предупреждения и расследования преступлений : прошлое и настоящее. Профессору Геннадию Федоровичу Горскому посвящается / под ред. В. А. Панюшкина. Воронеж, 2014. С. 18–25.

[6] См. об этом: *Листенгартен В. С.* Сборники памяти университетских ученых как научно-педагогическое наставничество в XXI веке // Книга в современном мире : сборник научных статей. Воронеж, 2023. С. 56–63.

блемам высшего юридического образования, написанные им как лично, так и соавторстве с другими сотрудниками юридического факультета ВГУ в разные годы (даты публикации: 1959, 1971, 1976, 1990 гг.).

* * *

В связи с публикацией в журнале «Советское государство и право» в ноябре 1958 г. статьи заместителя начальника Главного управления университетов, экономических и юридических вузов Министерства высшего образования СССР А. Ф. Шебанова «Высшее юридическое образование – на уровень новых задач»[7] и иных работ о перестройке высшего юридического образования[8] редакция предоставила ученым возможность опубликовать их соображения о путях улучшения юридического образования в рубрике «Обсуждение вопросов перестройки высшей школы» и получила много откликов. Одна из таких публикаций под названием «О путях улучшения заочного образования» была написана в соавторстве кандидатами юридических наук А. М. Даниеляном, В. С. Основиным и В. В. Труфановым[9] – сотрудниками юридического факультета, восстановленного в составе Воронежского государственного университета в октябре 1958 г. на базе действовавшего в Воронеже филиала Всесоюзного юридического заочного института. На первых порах на юридическом факультете ВГУ не было очного отделения, поэтому объяснимо, что авторы публикации сосредоточили своё внимание на проблемах заочного юридического образования. «*Заочное образование представляет собой сочетание в основном самостоятельной работы студента над изучением соответствующих дисциплин с активной помощью ему со стороны преподавателя высшего учебного заведения. Поэтому совершенствование юридического заочного образования должно идти прежде всего по линии дальнейшего улучшения самостоятельной работы студента и значительного усиления помощи ему со стороны преподавательского состава*». (О путях улучшения заочного образования. С. 135).

В этих целях А. М. Даниелян, В. С. Основин и В. В. Труфанов предлагали для устранения перегрузки студентов перестроить учебный план вечерних и заочных отделений таким образом, чтобы часть обязательных дисциплин перевести в факультативные (в учебном плане было заявлено более 30 обязательных дисциплин; исключить из их числа предлагалось судебную статистику, судебную медицину, судебную психиатрию, логику, основы бухгалтерского учета и т. п.). Затем предлагалось устранить дублирование отдельных вопросов в программах различных курсов, увеличить сроки пребывания студентов на экзаменационных сессиях («*установленные сейчас сроки пребывания студента на сессии являются недостаточными*»). В отношении производственной практики педагоги высказали пожелание, чтобы она проходила «*не в течение одного месяца на последнем курсе, а последовательно, начиная со второго курса и до пятого*». Местами прохождения практики были суд, прокуратура, адвокатура и нотариат. Этого, по мнению ученых, недостаточно, так как студент должен знать работу и других органов. Как отмечают авторы, производственную практику обучающиеся проходили во время своего отпуска. Не соглашаясь с таким положением вещей, педагоги отметили, что «*было бы желательно, чтобы в период прохождения практики студент-заочник хотя бы частично освобождался от работы на предприятии или в учреждении*». (О путях улучшения заочного образования. С. 135).

Отдельный большой вопрос, который был поставлен А. М. Даниеляном, В. С. Основиным и В. В. Труфановым – это участие преподавателей в воспитании студенчества: «*применительно к системе заочного обучения это возможно сделать лишь в том случае, если будет серьезно улучшен контакт между студентами и преподавателями*

---

[7] См.: *Шебанов А. Ф.* Высшее юридическое образование – на уровень новых задач // Советское государство и право. 1958. № 11. С. 27–36.

По мнению А. Ф. Шебанова, «*юридический вуз должен дать своим воспитанникам такой научный кругозор, при котором они могли бы самостоятельно ориентироваться в текущем законодательстве, постоянно совершенствовать правовую подготовку и идти в ногу с требованиями общественной жизни*» (Высшее юридическое образование – на уровень новых задач». С. 28). «*Юридический факультет… может иметь как минимум четыре кафедры: теории и истории государства и права, государственного и международного права, гражданского права и процесса, уголовного права и процесса и криминалистики*». (Указ. соч. С. 35).

[8] См.: *Мокичев К. А.* О развитии вечернего и заочного юридического образования // Советское государство и право. 1958. № 12. С. 85–91 ; *Матвеев Г. К.* Пути дальнейшего улучшения высшего юридического образования // Советское государство и право. 1958. № 12. С. 91–94.

[9] См.: *Даниелян А. М., Основин В. С., Труфанов В. В.* О путях улучшения заочного образования // Советское государство и право. 1959. № 5. С. 135–136.

в период между сессиями». Однако, как откровенно признали авторы публикации, «*студенты-заочники ещё не ощущают повсеместного влияния преподавателей*», «*контроль за самостоятельной работой студента в межсессионный период со стороны преподавателя фактически отсутствует*». Для устранения этого недостатка было предложено пересмотреть вопрос о количестве выполняемых студентом письменных работ и их содержании («*студент-заочник должен написать курсовую работу по одной из дисциплин, изучаемых в учебном году*», «*вместо одной контрольной работы в 20–35 страниц, представленной сейчас, студент должен выполнять несколько контрольных работ в 2–3 страницы по важнейшим разделам каждого курса*»), а также о системе учета нагрузки преподавателей («*каждый преподаватель ведущих дисциплин должен обеспечивать преподавание лишь одного предмета*»). (О путях улучшения заочного образования. С.136).

* * *

Две крупные публикации о перспективах (1971) и проблемах (1976) высшего юридического образования были написаны профессором В. С. Основиным в соавторстве с Г. Ф. Горским.

В 1971 г. перспективы высшего юридического образования в стране ученые связывали[10]:

1) со специализацией подготовки юристов: «*Специализация усиленно внедряется во всех сферах государственно-правовой деятельности. Она резко повышает квалификацию работника… Разумеется, специализация должна осуществляться на основе фундаментальной подготовки по профилирующим дисциплинам, она предполагает и хорошо поставленную работу по методологии и методике самостоятельного изучения актуальных проблем в профессиональной сфере и смежных науках. Иначе университеты рискуют превратиться в конвейер массовой подготовки "усредненных специалистов"*». (Перспективы юридического образования в СССР. С. 106);

2) с развитием у студентов навыков научной работы: «*Важнейшая задача вузов – научить студентов рационально работать с книгой. Умение ориентироваться в потоке литературы, критически осмысливать её является одним из решающих условий успеха будущей практической деятельности юриста*». Затем ученые привели в пример опыт юридического факультета Воронежского государственного университета по составлению заданий для самостоятельной работы студентов в виде написания обзоров литературы, реферирования статей, подготовки схем, подготовки обобщений на основе отдельных категорий дел в судах и практики работы в иных государственных органах (Перспективы юридического образования в СССР. С. 106–107);

3) с преподаванием курса профессиональной этики: «*в учебных планах важно предусмотреть изучение профессиональной педагогики*[11]», ибо «*деятельность юриста всегда связана с общественным и индивидуальным воспитанием*» (Перспективы юридического образования в СССР. С. 108);

4) с переходом на прямые договорные отношения с теми органами власти, для которых вуз готовит кадры, чтобы выпускники были направлены на работу именно в тот орган, который ходатайствовал о подготовке специалистов (Перспективы юридического образования в СССР. С. 108–109);

5) с подготовкой студентов к работе с техническими средствами: «*настало время подумать и о создании специальных учебных курсов, посвященных новой криминалистической и организационной технике*» (Перспективы юридического образования в СССР. С. 109);

6) с подготовкой преподавательских кадров. В связи с этим ученые отметили, что помимо лиц, окончивших аспирантуру, преподавательские должности всё чаще «*замещаются практическими работниками, получившими ученые степени путем соискательства. Например, на юридическом факультете ВГУ из 40 штатных преподавателей 21 работает сейчас над диссертациями либо получили ученую степень в порядке соискательства… В вопросах педагогики они* [соискатели. – *Е. С.*] *обычно разбираются слабо… Следует поэтому нормативно закрепить положение об обязанности соискателей изучать определенный минимум литературы по педагогике выс-*

[10] См. подробнее: *Основин В. С., Горский Г. Ф.* Перспективы юридического образования в СССР // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1971. № 4. С. 104–110.

[11] В 1974 г. профессор В. С. Основин и сотрудники кафедры государственного права и советского строительства юридического факультета ВГУ подготовили рецензию на пособие по вузовской педагогике. См.: *Основин В. С., Кондауров В. М., Просвирнин Ю. Г.* Пособие по вузовской педагогике. Рец. на кн.: Основы вузовской педагогики / под ред. Н. В. Кузьминой, И. А. Урклина. Ленинград, 1972. 311 с.

шей школы и методике научных исследований». В. С. Основин и Г. Ф. Горский обратили внимание, что «*по таким новым предметам, как "Основы науки управления", "Общая и судебная психология", "Ораторское искусство", "Методика социологических исследований", специалистов пока нет*» и предложили организовать их централизованную подготовку. (Перспективы юридического образования в СССР. С. 109–110).

Спустя 5 лет, в 1976 г., Г. Ф. Горский и В. С. Основин в публикации «Проблемы совершенствования высшего юридического образования» назвали назревшие проблемы высшего юридического образования, вызывавшие у них большую тревогу, и предложили пути их решения[12]. В фокус внимания попали, частности, следующие проблемы.

Во-первых, подготовка научно-педагогических кадров высшей квалификации. *«Основа всякой социальной системы – кадры, призванные осуществлять ответственные задачи, которые ставятся перед ними. Поэтому важнейшей проблемой совершенствования системы юридического образования в стране является проблема кадров»*. Ученые обратили внимание на проблему соотношения количества юридических научных работников по отношению к общему числу научных работников, отметив, что это число значительно меньше, чем в других науках (по состоянию на 1971 г. юридических научных работников – 0,9 %, исторических – 3,3 %, философов – 3,1 %, искусствоведов – 2,6 %; более 53 % кафедр юридических вузов в РСФСР возглавлялись не докторами наук). Г. Ф. Горский и В. С. Основин назвали в числе проблем и другие: значительно меньшее число аспирантов-юристов, чем аспирантов по другим общественным наукам, сокращение приема в аспирантуру по юридическим специальностям в ряде вузов, отсутствие в срок защищенных диссертаций у большого числа окончивших аспирантуру (по юридическим специальностям – 34 %), уменьшение притока на преподавательскую работу практических работников. (Проблемы совершенствования высшего юридического образования. С. 15–16).

Во-вторых, стимулирование научной работы преподавателей и упорядочение нагрузки преподавателей. «*Сейчас в вузах страны сосредоточено более 50 % ученых-юристов, которые вносят существенный вклад в развитие отечественной науки… Научной работой он* [преподаватель. – прим. *Е. С.*] *занимается во второй половине рабочего дня, тогда как работник научно-исследовательского института занимается ею полный рабочий день. Однако материальное стимулирование научной работы того и другого осуществляется одинаково… Но ведь условия выполнения работы в этих случаях разные. Очевидно, и оплата труда в том и другом случаях должна быть различной*». (Проблемы совершенствования высшего юридического образования. С. 17).

Отмечая возрастание нагрузки на преподавателей юридических дисциплин, Г. Ф. Горский и В. С. Основин сделали предложение о введении коэффициента при выполнении разных видов нагрузки: при чтении лекций «по новым или редким спецкурсам», работе с аспирантами и пр. (Проблемы совершенствования высшего юридического образования. С. 17).

В-третьих, важная проблема – «*улучшение порядка формирования студенческого контингента*», в особенности это касается университетов как центров подготовки «*высококвалифицированных специалистов для всех отраслей материального производства и духовной жизни*». «*Ведь юрист – не просто специалист. Он призван активно бороться за укрепление законности и правопорядка, должен быть умелым воспитателем и организатором*». В этом вопросе Г. Ф. Горский и В. С. Основин отметили отсутствие научно обоснованных методик подбора абитуриентов и выработки в процессе обучения качеств, необходимых юристам определенной специализации. По их мнению, необходимо, чтобы распределение выпускников по специализациям осуществлялось на третьем курсе) (Проблемы совершенствования высшего юридического образования. С. 18).

В-четвертых, проблемой было обозначено улучшение учебного процесса в целом, в том числе необходимость совершенствования содержания учебных дисциплин и вузовских учебников, внедрения в учебный процесс современных технических средств обучения, повышения эффективности контроля за самовоспитанием студентов и т. д. (Проблемы совершенствования высшего юридического образования. С. 19–20).

Отдельное внимание было обращено на необходимость выработки объективных критериев эффективности учебного процесса. «*По установившейся традиции показателями эффективно-*

[12] См. подробнее: *Горский Г. Ф., Основин В. С.* Проблемы совершенствования высшего юридического образования // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1976. № 3. С. 15–22.

сти учебного процесса принято считать оценки, полученные студентами в период экзаменационной сессии, а также процент отсева. Но жизнь показывает, что эти критерии не могут объективно характеризовать качество учебно-воспитательного процесса, ибо, во-первых, они зависят от многих субъективных факторов (квалификации и требовательности преподавательского состава, дисциплинарной практики администрации вуза); во-вторых, не позволяют проверить знания на уровне умения, а также выявить наличие у студентов навыков и качеств, необходимых специалисту определенного профиля… Включение в число критериев эффективности учебного процесса такого показателя, как процент отсева, обуславливает определенную робость в отчислении» студентов. (Проблемы совершенствования высшего юридического образования. С. 20–21).

По мнению Г. Ф. Горского и В. С. Основина, на смену таким показателям эффективности учебного процесса, как оценки, полученные студентами в период экзаменационной сессии, а также процент отчисленных, должны прийти объективные критерии эффективности: например, количество лиц из числа окончивших вуз, которые приступили к работе по специальности; количество выпускников вуза, отмеченных поощрениями по службе, и другие показатели, «*характеризующие не то, как студент запомнил полученную в вузе информацию, а свидетельствующие о том, что он за время обучения приобрел необходимые навыки и практически умеет применять полученные знания… Проверить, приобрел ли студент за время обучения указанные качества, возможно только в процессе его практической работы*». (Проблемы совершенствования высшего юридического образования. С. 21).

В заключение Г. Ф. Горским и В. С. Основиным были обозначены такие проблемы, как укрепление материальной базы юридических вузов; изменение соотношения между численностью студентов очного, вечернего и заочного обучения (по приведенной педагогами статистике на очных отделениях юридических вузов и факультетов обучалось 28 % студентов, в то время как именно эта форма обучения экономически более выгодна и дает более высокий уровень подготовки специалистов[13]); разработка системы переподготовки юридических кадров во всех сферах народного хозяйства и государственного управления, создание новых форм и методов послевузовского обучения специалистов и ряд иных (Проблемы совершенствования высшего юридического образования. С. 21–22).

По мнению Г. Ф. Горского и В. С. Основина объективно назрела необходимость созыва Всесоюзного совещания по проблемам юридического образования. (Проблемы совершенствования высшего юридического образования. С. 22).

* * *

В 1990 г. вышла в свет публикация профессора В. С. Основина «О совершенствовании преподавания курса советского государственного права в условиях перестройки»[14]. Публикация начинается такими словами: «*Процесс перестройки, охвативший все сферы жизни нашего общества, требует радикального совершенствования преподавания правовых дисциплин, резкого повышения уровня подготовки юридических кадров, направляемых на работу в Советы народных депутатов, народное хозяйство, правоохранительные органы. Сегодня стране нужны не просто квалифицированные юристы, а специалисты, обладающие высокой культурой, прочными навыками применения правовых норм в конкретных жизненных ситуациях, люди инициативные и честные, с широким кругозором и развитым чувством справедливости*» (О совершенствовании преподавания курса советского государственного права в условиях перестройки. С. 72).

Исходя из того, что в условиях радикальной реформы политической системы курсу советского государственного права принадлежала особая роль, профессор В. С. Основин в первой части публикации сосредоточил своё внимание на изменении содержания программы курса советского государственного права. Он предложил начинать курс с темы о личности советского человека, его положении и роли в жизни общества, затем должна рассматриваться проблема народовластия, в заключение курса – тема о Советском государстве:

«*Программа курса может быть такова. Введение. Раздел первый. Статус личности в*

[13] См. об этом подробнее: О мерах по улучшению подготовки специалистов и совершенствованию руководства высшим и средним специальным образованием : постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 3 сентября 1966 г. // Собр. постановлений Правительства СССР. 1966. № 20. Ст. 176.

[14] См.: *Основин В. С.* О совершенствовании преподавания курса советского государственного права в условиях перестройки // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1990. № 1. С. 72–75.

системе социалистического общества. Раздел второй. Советский народ как социально-политическая и правовая общность. Раздел третий. Советское государство – орудие власти народа. Заключение»[15].

Профессор В. С. Основин считал, что назрела необходимость и в определенном изменении акцентов в самом преподавании советского государственного права: «*Долгие годы оно велось по принципу безудержного восхваления советских государственно-правовых институтов и разносной критики буржуазных… С другой стороны, явно недостаточное внимание уделялось критическому анализу наших государственно-правовых институтов и практики их реализации, причин расхождения между конституционной моделью социализма и реальной действительностью*». (О совершенствовании преподавания курса советского государственного права в условиях перестройки. С. 74).

Очень интересен приведенный профессором В. С. Основиным пример эксперимента по внедрению в учебный процесс на юридическом факультете Воронежского государственного университета новых форм семинарских занятий по советскому государственному праву в 1988/1989 учебном году. Вот как он сам написал об этом: «*Одно из занятий по теме "Советская представительная система" проводилось в виде митинга под лозунгом "Вся власть Советам!" В процессе подготовки к занятию преподаватель определил круг студентов, выступивших в роли инициативной группы по проведению митинга. Группа была разделена на две части, одной из них было поручено дать общую характеристику демократических начал советской представительной системы, её важнейших принципов и особенностей, второй – вскрыть имеющие место отступления от ленинских принципов организации и деятельности Советов, обосновать предложения по совершенствованию представительной системы (первое занятие). Второе занятие было посвящено обсуждению выдвинутых предложений по совершенствованию представительной системы: выборов в Советы, взаимоотношений депутатов с избирателями, статуса народного депутата*». (О совершенствовании преподавания курса советского государственного права в условиях перестройки. С. 74).

«*Семинар по теме "Институты прямой демократии и самоуправление народа" проводился в форме пресс-конференции и открытой дискуссии в зале пресс-конференций. Один из семинаров на эту тему проводился в форме обсуждения студентами законопроекта о референдуме… Семинар по теме "Советская Конституция" проводился в виде открытого заседания "конституционной комиссии". Ей было поручено обосновать изменения, которые необходимо внести в текст действующей Конституции*» (О совершенствовании преподавания курса советского государственного права в условиях перестройки. С. 74).

Профессор В. С. Основин подытожил, что проведение семинаров в экспериментальных формах показало повышение интереса студентов к государственному праву, но само занятие требовало больше времени и должно было проходить в меньших группах (до 20 человек). По его мнению, опыт применения новых форм семинарских занятий удался.

Отметим ещё несколько аспектов, ставших предметом внимания профессора В. С. Основина:

– индивидуальная работа преподавателя со студентами; в те годы этот вид преподавательской деятельности был новым делом, поэтому каждая кафедра нарабатывала свой опыт, который нуждался в выработке обобщающих рекомендаций;

– повышение требования к дипломным работам (Виктор Степанович предложил закреплять темы за студентами на 2–3 курсах, разрабатывать эти темы на протяжении нескольких лет под руководством преподавателей кафедры и практического работника аппарата исполкома);

– изменение роли экзамена по курсу советского государственного права (предложил перейти от традиционной формы экзамена в виде ответа на вопросы к собеседованию экзаменатора с экзаменующимся по указанной в билете определенной проблеме и решению задачи). (О совершенствовании преподавания курса советского государственного права в условиях перестройки. С. 75).

* * *

Важная грань педагогического таланта профессора В. С. Основина раскрывается в коллекции книг, собранной им в домашней библио-

[15] В публикации профессора В. С. Основина «О совершенствовании преподавания курса советского государственного права в условиях перестройки» (Известия вузов. 1990. № 1) приводится предлагаемое им обновленное содержание программы курса «Советское государственное право» в полном объеме (С. 72–74. – *Е. С.*).

теке, важную часть которой составляли книги по государственному праву и советскому строительству. В этой связи вспоминаются слова В. А. Сухомлинского, обращенные к молодому поколению: «*Незаменимым источником знаний и неисчерпаемым источником твоего духовного богатства является книга. Создавай свою библиотечку. Умей не только читать, но и перечитывать. Чтение – это труд, творчество, самовоспитание твоих духовных сил, волн*»[16]. Одна из особенностей владельческой библиотеки профессора В. С. Основина – дарственные надписи на книгах, свидетельствующие о широких научно-практических связях ученого и его высочайшем личном и профессиональном авторитете. В 1992 г. родственники Виктора Степановича передали в отдел редких книг Зональной научной библиотеки Воронежского государственного университета 255 книг с дарственными надписями. В конце 2011 г. отдел редких книг передал эту коллекцию на постоянное хранение отделу обслуживания юридического факультета ВГУ[17].

* * *

Подчеркивая роль профессора В. С. Основина в развитии кафедры государственного права и советского строительства, а также юридического факультета Воронежского государственного университета в целом, важно сказать о большом уважении, которым пользовался Виктор Степанович в студенческой среде. Одно из таких замечательных свидетельств, записанное в протоколе расширенного заседания ученого совета юридического факультета ВГУ от 20 сентября 1963 г. (протокол № 16), – это слова из выступления комсорга юридического факультета Блинова [его имя и отчество в протоколе не названы. – *Е. С.*]: «*Нужно пожелать всем преподавателям работать так, как работает В. С. Основин. Он у нас на курсе сейчас пользуется большим авторитетом*»[18].

* * *

Виктор Степанович Основин – выдающийся отечественный учёный-правовед, научное педагогическое творчество которого неразрывно связано с Воронежским государственным университетом. Современное прочтение его педагогического наследия способствует формированию глубокого знания о научной государственно-правовой школе, сложившейся на юридическом факультете Воронежского государственного университета.

Авторская концепция профессора В. С. Основина о совершенствовании высшего юридического образования, его воззрения в области юридической педагогики оказали существенное влияние на последующее развитие научных и практических представлений не только собственно по данной теме, но и по темам университетского образования вообще, юридических знаний в школе, правовой культуры, правового воспитания, популяризации правовых знаний, свободы научного творчества и преподавания.

Библиографический список

Горский Г. Ф., Основин В. С. Проблемы совершенствования высшего юридического образования // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1976. № 3. С. 15–22.

Даниелян А. М., Основин В. С., Труфанов В. В. О путях улучшения заочного образования // Советское государство и право. 1959. № 5. С. 135–136.

Листенгартен В. С. Вклад профессора Г. Ф. Горского в разработку проблем педагогики высшей школы // Проблемы предупреждения и расследования преступлений : прошлое и настоящее. Профессору Геннадию Федоровичу Горскому посвящается / под ред. В. А. Панюшкина. Воронеж, 2014. С. 18–25.

Листенгартен В. С. Сборники памяти университетских ученых как научно-педагогическое наставничество в XXI веке // Книга в современном мире : сборник научных статей. Воронеж, 2023. С. 56–63.

Матвеев Г. К. Пути дальнейшего улучшения высшего юридического образования // Советское государство и право. 1958. № 12. С. 91–94.

Мокичев К. А. О развитии вечернего и заочного юридического образования // Советское государство и право. 1958. № 12. С. 85–91.

[16] *Сухомлинский В. А.* Как воспитать настоящего человека : (Этика коммунистического воспитания) // Педагогическое наследие / сост. О. В. Сухомлинская. М., 1990. С. 118.

[17] См. об этом подробнее: *Сазонникова Е. В.* Дарственные надписи на книгах из владельческой библиотеки профессора Виктора Степановича Основина // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 2 (33). С. 8–20 ; *Её же.* Дарственные надписи ученых-государствоведов Всесоюзного юридического заочного института (ВЮЗИ) на книгах из владельческой библиотеки профессора Виктора Степановича Основина // К юбилею кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) / сост.: В. В. Комарова, К. А. Кононов. М., 2022. С. 61–64.

[18] См.: Ф. Р-33. Оп. 24. Ех. 30. Л. д. 68.

Основин В. С. Юридический факультет // Воронежский университет. 1959. 17 мая.

Основин В. С., Горский Г. Ф. Перспективы юридического образования в СССР // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1971. № 4. С. 104–110.

Основин В. С., Кондауров В. М., Просвирнин Ю. Г. Пособие по вузовской педагогике. Рец. на кн.: Основы вузовской педагогики / под ред. Н. В. Кузьминой, И. А. Урклина. Ленинград, 1972. 311 с.

Основин В. С. О совершенствовании преподавания курса советского государственного права в условиях перестройки // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1990. № 1. С. 72–75.

Сазонникова Е. В. Дарственные надписи на книгах из владельческой библиотеки профессора Виктора Степановича Основина // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 2 (33). С. 8–20.

Сазонникова Е. В. Дарственные надписи ученых-государствоведов Всесоюзного юридического заочного института (ВЮЗИ) на книгах из владельческой библиотеки профессора Виктора Степановича Основина // К юбилею кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) / сост.: В. В. Комарова, К. А. Кононов. М., 2022. С. 61–64.

Старилов Ю. Н. Воспоминания об Учителе // Университетская площадь. Воронеж, 2016. С. 79–85.

Старилов Ю. Н. Воспоминания об Учителе // Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения… : сборник избранных научных трудов. Воронеж, 2010. С. 30–39.

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

Шебанов А. Ф. Высшее юридическое образование – на уровень новых задач // Советское государство и право. 1958. № 11. С. 27–36.

References

Gorsky G. F., Osnovin V. S. Problems of improving higher legal education // Izvestia of higher educational institutions. Law studies. 1976. No. 3. P. 15–22.

Danielyan A. M., Osnovin V. S., Trufanov V. V. On ways to improve correspondence education // The Soviet State and Law. 1959. No. 5. P. 135–136.

Listengarten V. S. Contribution of Professor G. F. Gorsky to the development of problems of higer school pedagogy // Problems of prevention and investigation of crimes: past and present. Dedicated to Professor Gennady Fedorovich Gorsky / ed. V. A. Panyushkin. Voronezh, 2014. P. 18–25.

Listengarten V. S. Collections of memory of university scientists as scientific and pedagogical mentoring in the XXI century // Book in the modern world. Collection of scientific articles. Voronezh, 2023. P. 56–63.

Matveev G. K. Ways to further improve higher legal education // The Soviet State and law. 1958. No. 12. P. 91–94.

Mokichev K. A. On the development of evening and correspondence legal education // The Soviet State and law. 1958. No. 12. P. 85–91.

Osnovin V. S. Faculty of Law // Voronezh State University. 1959. May 17.

Osnovin V. S., Gorsky G. F. Prospects of legal education in the USSR // News of higher educational institutions. Jurisprudence. 1971. No. 4. P. 104–110.

Osnovin V. S., Kondaurov V. M., Prosvirnin Yu. G. Handbook of university pedagogy. Rec. in the book: Fundamentals of University pedagogy / eds. N. V. Kuzmina, I. A. Urklina. Leningrad, 1972. 311 p.

Osnovin V. S. On improving the teaching of the course of Soviet state law in the conditions of perestroika // Izvestia of higher educational institutions. Law studies. 1990. No. 1. P. 72–75.

Sazonnikova E. V. Gift inscriptions on books from the owner's library of Professor Viktor Stepanovich Osnovin // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2018. No. 2 (33). P. 8–20.

Sazonnikova E. V. Inscriptions of state scientists of the All-Union Law Correspondence Institute (VUZI) on books from the library of Professor Viktor Stepanovich Osnovin // To the anniversary of the Department of Constitutional and Municipal Law of the O. E. Kutafin University (MGUA) / comp.: V. V. Komarova, K. A. Kononov. Moscow, 2022. P. 61–64.

Starilov Yu. N. Memories of a Teacher // Universitetskaya square. Voronezh, 2016. P. 79–85.

Starilov Yu. N. Memories of the Teacher // From publications of recent years: memories, ideas, opinions, doubts… : a collection of selected scientific papers. Voronezh, 2010. P. 30–39.

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

Shebanov A. F. Higher legal education – to the level of new tasks // The Soviet state and Law. 1958. No. 11. P. 27–36.

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

Поступила в редакцию: 17.04.2024

Для цитирования:
Сазонникова Е. В. Вклад профессора В. С. Основина в разработку проблем высшего юридического образования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 38–47. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/38-47.

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

Received: 17.04.2024

For citation:
Sazonnikova E. V. Contribution of professor V. S. Osnovin in the development of problems higher legal education // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 38–47. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/38-47.

УДК 342.8[9]
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/48-58

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА, ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В НАУЧНОМ НАСЛЕДИИ В. С. ОСНОВИНА: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВРЕМЕННОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАКТИКИ

С. Н. Хорунжий

Воронежский государственный университет

ELECTORAL SYSTEM, PROBLEMS OF FORMATION AND ACTIVITIES OF REPRESENTATIVE BODIES OF POWER IN THE SCIENTIFIC HERITAGE OF V. S. OSNOVIN: CURRENT ISSUES OF MODERN CONSTITUTIONAL PRACTICE

S. N. Khorunzhiy

Voronezh State University

> «Порочный принцип подбора кадров… семейственность и протекционизм; выгораживание и спасение от ответственности чиновников, попавших на определенные должности по протекции… – всё это засоряло и разлагало управленческий аппарат…»[1]

Аннотация: рассматриваются научные суждения В. С. Основина, изложенные им в рамках правового анализа особенностей функционирования избирательной системы, в том числе связанные с этим теоретические и практические проблемы формирования и деятельности представительных органов публичной власти. Глубина затронутых ученым вопросов способствует сохранению актуальности сделанных им выводов до наших дней. Значение научного наследия государствоведа-конституционалиста приобретает особую злободневность при рассмотрении современных институтов публичного права: от разграничения процессуальных и процедурных аспектов правового регулирования до вопросов самостоятельности и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, а также проблем, связанных с определением границ дискреционных полномочий в их деятельности.
Ключевые слова: избирательная система, выборы, представительный орган, процессуальные правоотношения, процедуры, дискреционные полномочия.

Abstract: this article examines the scientific judgments of V. S. Osnovin, set out by him in the framework of a legal analysis of the peculiarities of the functioning of the electoral system, including the related theoretical and practical problems of the formation and activities of representative bodies of public power. The depth of the issues raised by the scientist helps to maintain the relevance of the conclusions he made to this day. The significance of the scientific heritage of the state constitutionalist acquires particular relevance when considering modern institutions of public law: from the distinction between procedural and procedural aspects of legal regulation to issues of independence and interaction between state authorities and local self-government, as well as problems associated with defining the boundaries of discretionary powers in their activities.
Key words: electoral system, elections, representative body, procedural legal relations, procedures, discretionary powers.

[1] *Основин В. С.* Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. Воронеж, 1991. С. 118.

© Хорунжий С. Н., 2024

Научное наследие Виктора Степановича Основина – прежде всего плеяда его учеников, которых, по их собственным словам, он «вывел в люди»[2], ставших известными российскими учеными в самых разных отраслях и сферах юридического знания.

Знакомясь с работами ученого, понимаешь почему. Они восхищают не только широтой охвата затронутых проблем конституционных основ государства советского периода, но и глубиной проникновения в юридическую проблематику, теорию права. Это позволяло преодолеть объективную необходимость господствующей на тот момент идеологии, сформулировать и обосновать четкое понимание абстрактной нормы права, наполнив ее предметной жизнью.

Так, определяя объем и особенности отношений, составляющих предмет государственного (конституционного) права, ученый справедливо говорит о «монополии» государственного права в сфере «конституирования основных экономических, политических и организационных принципов, узаконения основных форм устройства… государства», в которой наиболее полно выражается «суверенитет советского народа и социалистических наций»[3], а принципы, закрепленные нормами государственного права, являются обобщенным выражением содержания общественных отношений, характеризующих социалистический строй[4].

Подобный, совершенно предметный, подход к определению достаточно абстрактных правовых институтов и юридических категорий, наряду с их глубоким теоретическим изложением («многофункциональность и многоуровневость конституционных положений»[5]), особым образом выделяет работы В. С. Основина, позволяет увидеть подлинный смысл общих нормативных предписаний в практике государственных институтов в процессе реализации основных прав человека и гражданина.

Обратимся к одной из наиболее значимых сфер государственно-правовых отношений – конституционному праву избирать и быть избранным, закрепленному прежде всего в нормах, регламентирующих порядок формирования представительных органов власти в рамках установленного в законодательстве соответствующего периода избирательной системы[6]. Под избирательной системой, указывал В. С. Основин, принято понимать не только совокупность основных принципов избирательного права, определяющего порядок, способы и организацию выборов в представительные органы государственной власти, но также «характер взаимоотношений депутатов с избирателями»[7].

Сразу отметим значительную трансформацию, которую претерпела указанная выше категория. Несмотря на многочисленные варианты современного понимания избирательной системы в широком (как правового механизма, обеспечивающего реализацию государственного суверенитета) и узком (как порядок организации и проведения выборов) смыслах, за ее пределами в настоящее время остается целый ряд вопросов, связанных с отмеченными ученым взаимоотношениями между избранными депутатами и избирателями.

Вопрос важен не столько с терминологической точки зрения, сколько с позиций институционального содержания: исключение из избирательной системы обозначенных правоотношений предполагает, по сути, завершение взаимодействия избирателей с кандидатами в депутаты после дня голосования, что зачастую имеет место в настоящее время. Действующее законодательство весьма скудно регламентирует обязанности депутата после обретения им искомого статуса по результатам выборов.

Речь идет не только о юридическом исключении института отзыва в отношении депутатов органов государственной власти. Во-первых, такая правовая возможность должна быть прямо закреплена в соответствующем законе субъекта

[2] См.: *Старилов Ю. Н.* Воспоминания об Учителе // Личность. Учёный. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 13–21 ; *Зражевская Т. Д.* Виктор Степанович Основин : память в науке и людях // Личность. Учёный. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 3–12.

[3] *Основин В. С.* О некоторых методологических вопросах реализации конституционных норм // Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. М., 1982. С. 13–16.

[4] *Основин В. С.* Нормы советского государственного права. М., 1963.

[5] *Основин В. С.* О некоторых методологических вопросах реализации конституционных норм. С. 14, 16.

[6] *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965.

[7] *Основин В. С.* Чем отличаются выборы в СССР от выборов в капиталистических странах (материал в помощь лекторам и докладчикам). Воронеж, 1958. С. 5.

Российской Федерации, а также уставом муниципального образования. Во-вторых, известные организационные трудности, связанные с процедурой реализации указанного права, делают фактически невозможным реализовать данное право даже в случае его закрепления в отношении депутатов представительных органов муниципальных образований. В-третьих, также законом устанавливается принципиальная невозможность применения данного института в случае, если все депутатские мандаты или их часть замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями (ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Связанные с отзывом правоотношения В. С. Основин рассматривал не в качестве отдельно стоящего (читай – «факультативного») правового института, но как неотъемлемое проявление служебной роли государственно-правовых отношений, являющихся средством защиты предписанной нормы (взаимодействие с избирателем, императивный характер выполнения взятых на себя обещаний) от возможного нарушения.

Приведенный пример демонстрирует отточенность, казалось бы, абстрактных формулировок теории государственного права, на самом деле – имеющих самое непосредственное значение в практике функционирования правовых институтов. На идеологическом языке того периода это определялось как «наиболее яркое и полное выражение степени демократичности государственного строя». Последнее рассматривалось в качестве обязательного вектора повышения «степени участия народных масс в образовании и деятельности органов государственной власти»[8]. Для реализации указанных постулатов в советском законодательстве получил широкое распространение принцип «подконтрольности и ответственности депутата перед избирателем»[9]. Данные положения стали основой для последующего развития научной мысли и формулирования самостоятельного вида конституционной (государственно-правовой) ответственности среди учеников профессора[10].

В современных условиях указанные выше советские правоположения иногда пытаются реконструировать через реставрацию института «наказов избирателей»[11]. Отметим, однако, что анализ норм соответствующих правовых актов с точки зрения императивности заложенных в них предписаний и, самое главное, последствий за неисполнение задекларированных прав и обязанностей позволяет говорить, что современный институт наказов избирателей действует со значительными правовыми изъятиями в части государственной (конституционно-правовой) юридической и общественно-политической ответственности.

Императивный характер депутатского мандата, определяемый через право отзыва депутата за неисполнение наказов избирателей, – «принцип органической связи депутатов с избирателями, трудовыми коллективами и общественными организациями»[12], обладающий прежде всего «воспитательным характером»[13], в настоящее время законодательно не только не закреплен, но и получил достаточно негативную оценку со стороны Конституционного Суда Российской Федерации после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года[14].

Весьма интересную для нас перекличку «времен и народов» можно увидеть и непосредственно в рассмотрении фундаментальных принципов избирательной системы, анализируемых В. С. Основиным. Так, раскрывая содержание

[8] *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения…

[9] *Основин В. С.* Чем отличаются выборы… С. 17–20.

[10] Ответственность в системе гарантий конституционных норм : государственно-правовые аспекты / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская ; науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1985 ; *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1980.

[11] См., например: О наказах избирателей : закон Воронежской области от 22 июля 2003 г. № 41-ОЗ. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[12] *Основин В. С.* Советская представительная система… С. 26–28, 39–41 ; *Основин В. С., Галаган И. А.* Отчеты перед избирателями – конституционная обязанность депутата : материалы в помощь депутату Воронежского горсовета депутатов трудящихся. Воронеж, 1961.

[13] *Основин В. С.* Вопросы дальнейшего совершенствования законодательства о статусе советских депутатов // Закон о статусе депутата на практике : материалы научно-практической конференции). Ярославль, 1976. С. 14–20. С. 17–18 ; *Основин В. С., Евсеев Г. И.* Организационно-правовые проблемы повышения эффективности работы местных Советов // Правоведение. 1985. № 1. С. 3–12.

[14] См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П ; постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. № 4-П. Доступ из справ.-правовой системы«КонсультантПлюс».

всеобщности избирательного права, ученый обращает внимание на то, что провозглашение данного принципа в законодательстве ряда буржуазных стран сопровождается установлением целого ряда ограничений, являющихся, по сути, изъятием из правила о всеобщности. В частности, речь идет об установлении требований к месту проживания, причем в течение определенного периода времени или необходимо отличаться «спокойным и мирным поведением» (Штат Вермонт), или иметь «хорошую репутацию», и др. Последнее приводит к тому, что зачастую, по собственным оценкам заокеанских исследователей, более 50 % населения не могут участвовать в выборах.

Установленные нормами действующего законодательства Российской Федерации исключения, связанные с участием в избирательном процессе, не всегда напрямую вытекают из положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, допускающей возможность ограничения прав и свобод гражданина в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В частности, установление возможности осуществления функций наблюдателя только лицом, обладающим активным избирательным правом на данных выборах (п. 4 ст. 30 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[15]), предполагает прежде всего исключение злоупотреблений недобросовестным лицом, но вместе с тем не снимает вопроса о пропорциональности (соразмерности) подобного ограничения.

Подробное изложение В. С. Основиным особенностей действия такого фундаментального принципа, как равное избирательное право в настоящее время, в зависимости от идеологического вектора читателя-специалиста, может выглядеть либо как политическая сатира, либо как архаизм советского периода. В частности, ученый, подчеркивая равные возможности для каждого избирателя участвовать в выборах депутатов, а также непосредственно влиять через них на работу Советов, противопоставляет их особенностям реализации провозглашенного, но никак юридически не гарантированного равенства в капиталистических странах. Для того чтобы вести предвыборную агитацию, трудящимся таких стран необходимы «большие деньги, которых у них нет, нужны газеты, журналы, радиостанции, кинотеатры… помещения для собраний»[16]. Всем этим обладают только «капиталисты», имеющие средства идеологического воздействия на массы и практически неограниченные финансовые возможности.

Отдельные нелицеприятные оценки получает мажоритарная система, позволяющая быть избранным лицу, которое получило большее по отношению к другим кандидатам количество голосов, вне зависимости от того, что за него проголосовало меньшинство всех принявших участие в выборах избирателей. Такие правила ученый расценивает как «правовые и организационные ухищрения», к которым прибегает буржуазия в своем стремлении обеспечить выгодный для нее состав представительных органов и вместе с тем уменьшить представительство мелких политических партий: нет равенства в избирательных правах граждан, которые принадлежат к разным классовым группам, – резюмирует советский государствовед[17].

Справедливости ради отметим, что в современных работах по конституционному и избирательному праву указанные недостатки мажоритарной системы также подвергаются справедливой критике, что еще раз подчеркивает актуальность выдвинутых В. С. Основиным положений и необходимость их устранения с помощью современного юридического инструментария.

Правовому и организационному обеспечению агитации ученый уделял особое внимание. Так, В. С. Основин говорит о материальных гарантиях обеспечения выборов, заключающихся в том, что все расходы, связанные с ними, осуществляются за счет Советского государства, в том числе посредством предоставления для агитации типографий, общественных зданий, средств транспорта и связи.

Подчеркивая положительные моменты советской избирательной системы, ученый противопоставляет их негативным обстоятельствам проведения агитации в капиталистических странах, среди них: бесконечно транслируемые по телевидению и радио «посулы» о благах, которых будут добиваться партии и кандидаты

[15] Аналогичные положения закреплены в части 3 статьи 33 Федерального закона от 22 февраля 2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

[16] *Основин В. С.* Чем отличаются выборы… С. 10.

[17] Там же. С. 12.

в случае победы на выборах; продажа и скупка голосов избирателей; сенсационные разоблачения с взаимным «шельмованием» и «потоками грязи», преследующие единственную цель – «оглушить» избирателя, отвлечь его от реальных проблем экономической и политической жизни[18]. Оставив возникающие при этом некоторые современные аллюзии, отметим, что несомненным достоинством действующей избирательной системы России продолжают оставаться принципы прямого избирательного права и тайны голосования.

Вместе с тем критика буржуазной избирательной системы В. С. Основиным не носила самоценного характера, но выступала фундаментом для последующего формулирования содержания раскрываемого им понятия «представительной системы» и аргументацией принципиального отличия от, казалось бы, схожей правовой конструкции – «системы представительных органов». Под первой он понимал прежде всего особую систему общественных отношений, связанных с формированием и функционированием представительных органов государственной власти и оказанием на них влияния со стороны народных масс[19].

Совершенно иные нормативные коннотации механизма народного представительства, описанного ученым, вызывают современные положения действующего законодательства, закрепленные, в частности, в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ № 414). Так, в соответствии с ч. 2 ст. 4 указанного закона в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации входит «законодательный орган субъекта Российской Федерации». Обратим внимание, что в наименовании данного органа то ли в результате утраты, то ли в результате «квалифицированного умолчания» отсутствует традиционное в семантическом определении данного органа слово «представительный». Последующий анализ ч. 1 и 2 ст. 7 ФЗ № 414 подтверждает целенаправленный характер указанного терминологического уточнения: именно «законодательный орган» государственной власти субъекта Российской Федерации именуется единственным, что не относится к представительному. Последнее дает возможность для самых разных интерпретаций: от предположения о присутствии нескольких региональных органов, выполняющих представительные функции, до формирования самостоятельного представительного органа субъекта Российской Федерации, реализующего свои полномочия наряду с законодательным.

Существующая в настоящее время возможность отделения представительных задач от законодательных, призванного, в частности, обеспечить формирование профессионального органа из состава квалифицированных юристов, якобы с целью повышения качества принимаемых нормативных правовых актов, представляется ошибочной. Равно как и наделение, например, представительной функцией общественных палат. Указанные новации зачастую преследуют попытки разрешить проблему разобщенности власти и общества, повысить уровень взаимодействия или, говоря современным языком, найти новые формы партиципаторной (партиципативной) демократии – демократии участия[20].

Заметим, что подобные, казалось бы, модернистские концепции совсем не новы. Так, характеризуя специфику «властеотношений советского представительства», В. С. Основин выделял и обстоятельно анализировал контрольные функции народных представителей, раскрывая их не только через деятельность депутатов Советов и непосредственного участие в них гражданских «активистов», членов собраний, но также через возможность внесения своих предложений по улучшению деятельности государственных органов и их аппаратов. Такое право ученый обосновывал самостоятельным принципом представительной системы – органической связи прямой и представительной демократии, продолжением развития самоуправления народа[21].

Наличие данного принципа В. С. Основин подтверждал необходимостью расширения различных способов вовлечения населения в непосредственное осуществление государственной власти, преодоления разделенности и отчужденности[22], что в настоящее время является одной из причин пресловутого абсентеизма.

---

[18] *Основин В. С.* Чем отличаются выборы… С. 21, 24–26.

[19] *Основин В. С.* Советская представительная система… С. 6–7.

[20] *Хорунжий С. Н.* Партиципативная демократия как элемент гражданского общества // Законы России : опыт, анализ, практика. 2024. № 4. С. 53–58.

[21] См.: *Основин В. С.* Советская представительная система… С. 9–10, 25–26, 31.

[22] См.: Там же. С. 35–37.

Вместе с тем подобные аналогии не раскрывают глубины представительной системы в понимании В. С. Основиным, который ее природу видел прежде всего в социальных функциях и задачах представительства: «построение демократического общества, в центре которого должен находиться человек с его нуждами и заботами». Не удивительно, что принципы построения государственного управления ученый рассматривал через идеологическую призму, где максимальное привлечение «масс к управленческому процессу» является целью общенародного, социального управления[23].

Анализируя изложенные выше постулаты советского ученого и сопоставляя их с современными конституционными правоположениями ч. 1 ст. 7 Основного закона, закрепляющей социальный характер Российской Федерации, нельзя не увидеть фундаментальных различий. Несмотря на провозглашенный вектор государственной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, нормы действующего законодательства обеспечивают его исполнение преимущественно в виде различных материальных выплат социального характера на основе заявительного принципа.

Не отрицая бесспорной необходимости подобных мер для многих категорий граждан, отметим, что ограничение природы социального государства исключительно сферой права социального обеспечения не только недопустимо суживает социальную природу Российского государства, но также является почвой для порождения иждивенческих настроений.

В этом смысле конституционная презумпция социального государства не подразумевает указанное выше «общенародное, социальное управление», отсутствие которого оставим здесь без очевидной оценки.

Фундаментальное значение В. С. Основин отводил одному из главных принципов функционирования как избирательной, так и представительной системы – принципу гарантированности, замыкавшему и, одновременно, стоящему над всеми иными. Подобное «первенство среди равных» выглядит вполне обоснованным: все принципы, по мнению ученого, должны быть не только провозглашены, но и обеспечены материальными, правовыми и организационными гарантиями. В противном случае они являются исключительно декларативными.

От взгляда ученого не ускользали прозорливо подмеченные и негативные аспекты советской представительной системы, что особенно актуально и для российской правовой действительности. Так, совершенно некомплиментарную оценку получают Советы народных депутатов, превратившиеся в придатки административно-командной системы управления и служащие «голосующим механизмом» для одобрения решений, подготовленных исполнительными органами власти[24]. Одним из путей решения указанного перекоса В. С. Основин видел в изменении организационной структуры аппарата управления и повышении квалификации своих кадров.

За скобками позволим оставить вопросы бюрократизма, научно обоснованная филиппика которых практически ничем не отличается от порицаний наших дней.

Весьма интересно и познавательно с точки зрения современного понимания взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти (глава 9 ФЗ № 414)[25], ученый рассматривает содержание отношений, составляющих представительную систему государства. В ее содержание он включает не только отношения, возникающие в рамках избирательной системы между депутатами и избирателями, депутатами и трудовыми коллективами, но также отношения, возникающие между органами представительной власти и «народом в целом», депутатами, хозяйствующими субъектами и «другими субъектами государственно-правовых отношений»[26].

Примечательно, насколько глубоко ученый погружается в правовые аспекты анализируемых им правоотношений, уходя от поверхностных, нарративных описаний, свойственных, к сожалению, не только советской публицистике, но целому ряду современных правовых работ. Так, раскрывая правовую сущность правоотношений, возникающих между Советом народных депутатов и народом в целом, В. С. Основин характеризует их как бессрочные, выступающие в

[23] См.: *Основин В. С.* Основы науки социального управления. Воронеж, 1971.

[24] См.: *Основин В. С.* Советская представительная система… С. 32–33.

[25] О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[26] См.: *Основин В. С.* Советская представительная система… С. 49–50.

виде правового состояния, определенной политико-правовой связи народа с органами представительной власти, которая включает в себя право народа учреждать саму систему Советов народных депутатов, формировать их состав, направлять их деятельность и оказывать влияние на нее, включая функцию контроля, непосредственно или через создаваемые органы руководить отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства[27].

Мысль ученого приведена здесь не столько ради установления параллелей, сколько для демонстрации возможностей использования правового инструментария и методологии научного изложения в осмыслении современных законодательных основ. Многие действующие нормативные конструкции и юридические институты, пропущенные через подобное «сито», стали бы понятнее для науки и значительно более прагматичными для практики.

В этом смысле представляет самостоятельный интерес суждение ученого по вопросам ослабления государственной децентрализации и развития местного самоуправления[28]. Бесконечно длительный по времени существования и недоопределенный до настоящего момента вопрос о материальном обеспечении муниципальных образований для исполнения закрепленных за ними полномочий получает весьма элегантное разрешение: перераспределение объема полномочий на основании Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»,[29] по мнению В. С. Основина, следовало бы осуществить путем делегирования снизу вверх, а именно: когда нижестоящие Советы не в состоянии реализовать переданные им полномочия – передать к «ведению вышестоящего звена»[30].

Вопросы выстраивания «горизонтальных управленческих отношений», уже в то время известных для административного права, но закрытых для государственного, также остаются актуальными до настоящего времени[31]. По терминологии того времени это называется «взаимоотношениями между смежными сельскими, районными, городскими, краевыми Советами народных депутатов»[32].

В отсутствие классических цивилистических связей, присущих современному правопорядку, где Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования выступают самостоятельными участниками правоотношений, регулируемых нормами частного права (глава 5 Гражданского кодекса РФ), подобные суждения являлись не только прогрессивными с точки зрения советского экономического хозяйства, но и юридически обоснованными.

Последнее проясняет также исторические корни некоторых современных институтов административного права, в частности публичного (административного) договора[33], где сотрудничество, координация усилий и взаимопомощь выступают вектором, определяющим развитие действенной системы публичной власти[34].

В этом смысле принцип демократического централизма[35] приобретает сравнительно новые, прогрессивные аспекты, с одной стороны, обеспечивающие единство государственной власти на всей территории страны, с другой, – ее децентрализацию и реализацию федеральных основ единого государства.

В предмете нашего исследования научного наследия В. С. Основина отдельно следует выделить теоретическое обоснование регулирования общественных отношений представительства народа в Советах народных депутатов.

---

[27] *Основин В. С.* Советская представительная система… С. 52.

[28] Подробнее см.: *Бялкина Т. М.* Городское самоуправление на современном этапе муниципальной реформы // Личность. Учёный. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 138–150.

[29] Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-I. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[30] См.: *Основин В. С.* Советская представительная система… С. 59.

[31] Подробнее см.: Актуальные вопросы соотношения административно-территориального и муниципального деления субъектов Российской Федерации : материалы научно-практического круглого стола от 19 апреля 2024 г. Комитет по региональной политике и местному самоуправлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://komitet-regpol.duma.gov.ru (дата обращения: 14.03.2024).

[32] См.: *Основин В. С.* Советская представительная система… С. 59–60.

[33] См., например: *Давыдов К. В., Старилов Ю. Н.* Административный договор : к общей характеристике правового феномена // Юридические записки. 2013. № 3. С. 95–102.

[34] См.: *Основин В. С.* Советская представительная система… С. 60, 106–108.

[35] См.: Там же. С. 66–69.

Предваряя анализ системы выделяемых норм, В. С. Основин отличает особый вид связи между всеми нормами представительной системы – связь подчинения.

В иерархии норм, которые составляют институт представительной системы, помимо традиционных норм-принципов, норм-целей, а также запретительных, ученый выделяет «предоставительно-обязывающие». К последним он, например, относит законодательные установления, определяющие компетенцию органа государственной власти, а также права, вытекающие из закона о статусе народных депутатов[36].

Предоставительно-обязывающие нормы призваны обеспечить конкретизацию наиболее общих предписаний и самым непосредственным образом связаны с запретительными, которые, по мнению профессора, выступают «средствами гарантирования», обеспечивающими реализацию предписаний, содержащихся в предоставительно-обязывающих нормах[37].

Высказанные В. С. Основиным суждения о системе норм, в основе которых лежат связи подчинения, весьма интересно ложатся на современные правовые институты, определяющие деятельность органов публичной власти и должностных лиц. Прежде всего речь идет о юридической природе дискреционных правомочий, а также границах реализации. Современные требования действующего законодательства направлены на их исключение, поскольку «широта дискреционной власти администрации» и обилие «предоставительных норм» в настоящее время квалифицируются в качестве коррупционных проявлений, нормативная основа которых должна быть исключена на этапе проведения обязательной для всех органов власти антикоррупционной экспертизы[38].

Предложения ученых обосновать дискреционные полномочия посредством категории субъективных публичных прав представляются недостаточно уместной попыткой «цивилизации» публичного права.

Как справедливо отмечает Г. М. Лановая, властвующий субъект, даже при реализации предоставленных ему прав, не может выйти за рамки своих полномочий, поскольку, являясь управомоченной стороной, свободой усмотрения пользуется в рамках дозволенного объективным правом[39]. В этой части, например, В. А. Федосенко справедливо отмечает, что необходимо «говорить не о правах и обязанностях в чистом виде, а об обязанности выполнять полномочия по должности»[40].

В этом смысле экстраполяция выделенной В. С. Основиным системы норм за пределы представительной системы позволяет гармонизировать проблему административного усмотрения, которое, с одной стороны, признается недопустимым (например, в деятельности государственных гражданских служащих), с другой – неотъемлемым элементом статуса органа (или должностного лица) публичной власти, реализующего свои полномочия в рамках установленной законом компетенции (например, в процессе правотворческой деятельности соответствующего законодательного органа). Указанная гармонизация осуществляется через предоставительно-обязывающие нормы, которые обеспечены запретительными предписаниями, взаимодействующими между собой связями гарантирования.

Основной смысл указанных связей профессор видел в обеспечении предписаний, содержащихся в предоставительно-обязывающих нормах, подчиненных в свою очередь нормам-принципам и нормам-целям в рамках государственно-правового процесса. Под последним ученый понимал определение государством строгой периодичности и последовательности действий обязанных субъектов по реализации предписаний, содержащихся в нормах государственного права[41].

---

[36] См. также: *Основин В. С.* Вопросы дальнейшего совершенствования законодательства о статусе советских депутатов // Закон о статусе депутата на практике : материалы научно-практической конференции. Ярославль, 1976. С. 14–20.

[37] См.: *Основин В. С.* Советская представительная система… С. 81.

[38] О проблемах дискреции в части реализации прав органов публичной власти, см., например: *Елистратов А. А.* Рождественский. Теория субъективных публичных прав, критико-систематическое исследование. М., 1914 ; *Зеленцов А. Б.* Субъективное публичное право. М., 2012. С. 110 ; *Талапина Э. В.* Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 77–78.

[39] См.: *Лановая Г. М.* Государственная власть : теоретико-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 29–33.

[40] См.: *Федосенко В. А.* Понятие субъективного права в публичной сфере. М., 2006. С. 3–5.

[41] См.: *Основин В. С.* Процессуальные отношения в советском государственном праве // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 12.

Глубокой теоретической проработке подверглись правоотношения, связанные с формированием представительных органов. В. С. Основин рассматривает их как результат действия учредительной функции государства, протекающий в рамках процессуально-процедурных норм. При этом ученый, соглашаясь с высказанным в литературе суждением, отдельно выделяет материальные нормы (они составляют основу формирования органов государственной власти) и процессуальные нормы, регулирующие сам процесс указанного формирования (они определяют порядок реализации полномочий)[42].

В целом правовое регулирование осуществляется при помощи двойственного правового механизма, в котором материально-правовые нормы составляют его содержание, а процедурно-процессуальные регламентируют его динамическую сторону, а именно воплощение содержания в жизнь[43].

Через процессуальные формы В. С. Основин рассматривает не только избрание, но и реализацию организационно-представительных форм деятельности Советов народных депутатов (проведение сессий, работа постоянных комиссий). Кроме того, отношения, возникающие в результате принятия избирателями наказа кандидату в депутаты, ученый относит к самостоятельному виду процессуальных норм, где указанное принятие относится к юридическому факту (действию), послужившему основанием возникновения соответствующих отношений[44].

Оставляя за скобками предпринятое В. С. Основиным объединение процессуальных и процедурных норм в «процессуально-процедурные», в том числе определение процессуальных правоотношений через процедурные основы деятельности органов публичной власти[45], укажем на сохранившую до настоящего времени актуальность соотнесения процессуальных и процедурных норм, в том числе на необходимость принятия специальных норм, регламентирующих, например, порядок подготовки и проведения различного рода собраний и совещаний, а также в целом устанавливающих процедуры реализации различных институтов непосредственной демократии[46]. Ученый совершенно верно отметил основные потребности развития законодательства своего периода.

Несмотря на то что практика законодательства, на наш взгляд, должна идти по пути размеживания процессуальных и процедурных норм, говорить сейчас об ошибочности суждений ученого вряд ли уместно, поскольку в тот момент они соответствовали особенностям советской правовой системы. Учредительный процесс, как считает профессор, и соответствующие ему процедурно-процессуальные нормы в советской государственной деятельности и в советской правовой структуре представляют собой ту объективную реальность, с которой нельзя не считаться[47].

Предпринятое нами весьма краткое исследование наследия В. С. Основина хотелось бы завершить также его словами о том, что подлинное всеобщее, прямое и равное избирательное право при тайном голосовании, а также подконтрольность депутатов избирателям в нашей стране не только провозглашаются, но и обеспечиваются материальными, политическими, правовыми и организационными гарантиями[48], а представительная система является сферой общественных отношений, в которой формируется и выражается в виде государственных властных велений суверенная воля народа, направленная на совершенствование всей системы экономических, политических и социальных отношений и обеспечивающая самоуправление народа[49].

Когда и если эти слова сейчас воспринимаются не как утверждение, но как пожелание, в этом случае предлагаем рассматривать их как призыв к совершенствованию существующей

---

[42] См.: *Манохин В. М.* Органы советского государственного управления. Саратов, 1968. С. 10–11.

[43] См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве : в «непроцессуальных» отраслях / И. А. Галаган, А. П. Глебов, В. С. Основин [и др.] ; науч. ред. И. А. Галаган. Воронеж, 1985. С. 37–38.

[44] См.: *Основин В. С.* Процессуальные нормы и отношения… С. 96, 103.

[45] СМ.: Там же. С. 56–67, 71–77, 87, 97. В частности, В. С. Основин в целом соглашается с высказанным в научной литературе суждением В. О. Лучина о том, что назначение государственно-процессуальных норм состоит в том числе в установлении процедуры деятельности государственных органов и общественных организаций по реализации материальных норм (*Лучин В. О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1980. С. 10).

[46] См.: *Основин В. С.* Процессуальные нормы и отношения… С. 107–108.

[47] См.: Там же. С. 23.

[48] См.: *Основин В. С.* Чем отличаются выборы… С. 20.

[49] См.: *Основин В. С.* Советская представительная система… С. 15–17.

избирательной системы в целях формирования подлинного суверенного представительства народа России, способствующего разрешению вопросов, поставленных многими десятилетиями ранее не только в части основополагающих аспектов функционирования системы органов публичной власти, но и в преодолении отмеченного ученым бюрократического раболепства и административного непотизма.

Библиографический список

Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм : государственно-правовые аспекты / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1985. 154 с.

Бялкина Т. М. Городское самоуправление на современном этапе муниципальной реформы // Личность. Учёный. Учитель: памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 138–150.

Давыдов К. В., Старилов Ю. Н. Административный договор : к общей характеристике правового феномена // Юридические записки. 2013. № 3. С. 95–102.

Елистратов А. А. Рождественский. Теория субъективных публичных прав, критико-систематическое исследование. // Ученые записки Императорского лицея в память цесаревича Николая. Вып. 8. М., 1914. С. 1–21.

Зеленцов А. Б. Субъективное публичное право. М., 2012. 146 с.

Зражевская Т. Д. Виктор Степанович Основин : память в науке и людях // Личность. Учёный. Учитель: памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 3–12.

Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1980. 159 с.

Лановая Г. М. Государственная власть : теоретико-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 29–33.

Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1980. 168 с.

Манохин В. М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1968. 162 с.

Основин В. С., Евсеев Г. И. Организационно-правовые проблемы повышения эффективности работы местных Советов // Правоведение. 1985. № 1. С. 3–12.

Основин В. С. Вопросы дальнейшего совершенствования законодательства о статусе советских депутатов // Закон о статусе депутата на практике : материалы научно-практической конференции. Ярославль, 1976. С. 14–20.

Основин В. С. Нормы советского государственного права. М., 1963. 110 с.

Основин В. С. О некоторых методологических вопросах реализации конституционных норм // Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. М., 1982. С. 13–16.

Основин В. С. Процессуальные отношения в советском государственном праве // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 11–13.

Основин В. С. Советская представительная система : Вопросы теории и перестройки. Воронеж, 1991. 128 с.

Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения // Советское государство и право. 1963. № 6. С. 64–72.

Основин В. С. Чем отличаются выборы в СССР от выборов в капиталистических странах (материал в помощь лекторам и докладчикам). Воронеж, 1958.

Основин В. С., Галаган И. А. Отчеты перед избирателями – конституционная обязанность депутата : материалы в помощь депутату Воронежского горсовета депутатов трудящихся. Воронеж, 1961.

Процессуальные нормы и отношения в советском праве : в «непроцессуальных» отраслях / И. А. Галаган, А. П. Глебов, В. С. Основин [и др.] ; науч. ред. И. А. Галаган. Воронеж, 1985. С. 37–38.

Старилов Ю. Н. Воспоминания об Учителе // Личность. Учёный. Учитель: памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 13–21.

Талапина Э. В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 77–78.

Федосенко В. А. Понятие субъективного права в публичной сфере. М., 2006. 46 с.

Хорунжий С. Н. Партиципативная демократия как элемент гражданского общества // Законы России : опыт, анализ, практика. 2024. № 4. С. 53–58.

References

Bobrova N. A., Zrazhevskaya T. D. Responsibility in the system of guarantees of constitutional norms: state-legal aspects / ed. V. S. Osnovin. Voronezh, 1985. 154 p.

Byalkina T. M. Urban self-government at the present stage of municipal reform // Personality. Scientist. Teacher: in memory of Professor Viktor Stepanovich Osnovin / ed. T. D. Zrazhevskaya. Voronezh, 2008. P. 138–150.

Davydov K. V., Starilov Yu. N. Administrative contract: towards a general characteristic of a legal phenomenon // Legal notes. 2013. No. 3. P. 95–102.

Elistratov A. A. Rozhdestvensky. The theory of subjective public rights, a critical and systematic study //

Scientific notes of the Imperial Lyceum in memory of Tsarevich Nicholas. Iss. 8. Moscow, 1914. P. 1–21.

Zelentsov A. B. Subjective public law. Moscow, 2012. 146 p.

Zrazhevskaya T. D. Viktor Stepanovich Osnovin : memory in science and people // Personality. Scientist. Teacher: in memory of Professor Viktor Stepanovich Osnovin / ed. T. D. Zrazhevskaya. Voronezh, 2008. P. 3–12.

Zrazhevskaya T. D. Responsibility under Soviet State law / ed. V. S. Osnovin. Voronezh, 1980. 159 p.

Lanova G. M. State power: theoretical and legal analysis // State power and local self-government. 2015. No. 6. P. 29–33.

Luchin V. O. Procedural norms in Soviet state law. Moscow, 1980. 168 p.

Manokhin V. M. Bodies of the Soviet state administration. Saratov, 1968. 162 p.

Osnovin B. C., Evseev G. I. Organizational and legal problems of improving the efficiency of local Councils // Pravovedenie. 1985. No. 1. P. 3–12.

Osnovin V. S. Issues of further improvement of legislation on the status of Soviet deputies // Law on the status of a deputy in practice : materials of a scientific and practical conference). Yaroslavl, 1976. P. 14–20.

Osnovin V. S. Norms of Soviet state law. Moscow, 1963. 110 p.

Osnovin V. S. On some methodological issues of the implementation of constitutional norms // Theoretical issues of the implementation of the Constitution of the USSR. Moscow, 1982. P. 13–16.

Osnovin V. S. Procedural relations in Soviet state law // Soviet State and Law. 1982. No. 8. P. 11–13.

Osnovin V. S. The Soviet Representative system: Issues of theory and Perestroika. Voronezh, 1991. 128 p.

Osnovin V. S. Soviet state-legal relations // The Soviet state and law. 1963. No. 6. P. 64–72.

Osnovin V. S. What is the difference between elections in the USSR and elections in capitalist countries (material to help lecturers and speakers). Voronezh, 1958.

Osnovin V. S., Galagan I. A. Reports to voters – the constitutional duty of a deputy : materials to help a deputy of the Voronezh City Council of Workers' Deputies. Voronezh, 1961.

Procedural norms and relations in Soviet law: in "non-procedural" branches / I. A. Galagan, A. P. Glebov, V. S. Osnovin [et al.] ; ed. I. A. Galagan. Voronezh, 1985. P. 37–38.

Starilov Yu. N. Memories of the Teacher // Personality. Scientist. Teacher: in memory of Professor Viktor Stepanovich Osnovin / ed. by T. D. Zrazhevskaya. Voronezh, 2008. P. 13–21.

Talapina E. V. The right to information in the light of the theory of subjective public law // Comparative Constitutional Review. 2016. No. 6. P. 77–78.

Fedosenko V. A. The concept of subjective law in the public sphere. Moscow, 2006. 46 p.

Khorunzhiy S. N. Participatory democracy as an element of civil society // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2024. No. 4. P. 53–58.

Воронежский государственный университет
Хорунжий С. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и административного процессуального права, доцент кафедры конституционного и муниципального права
E-mail: snhor@mail.ru

Поступила в редакцию: 03.05.2024

Для цитирования:
Хорунжий С. Н. Избирательная система, проблемы формирования и деятельности представительных органов власти в научном наследии В. С. Основина: актуальные вопросы современной конституционной практики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 48–58. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/48-58.

Voronezh State University
Khorunzhiy S. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department
E-mail: snhor@mail.ru

Received: 03.05.2024

For citation:
Khorunzhiy S. N. Electoral system, problems of formation and activities of representative bodies of power in the scientific heritage of V. S. Osnovin: current issues of modern constitutional practice // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 48–58. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/48-58.

УДК 342.92
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/59-65

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПЕРЕДАННЫХ СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. С. Туманов

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

RESPONSIBILITY FOR THE IMPLEMENTATION OF THE POWERS OF THE RUSSIAN FEDERATION TRANSFERRED TO THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. S. Tumanov

National Research University «Higher School of Economics»

Аннотация: *раскрывается проблема разграничения ответственности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации за осуществление переданных полномочий. Обосновывается разграничение ответственности между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации за осуществление переданных полномочий посредством теории позитивной и негативной ответственности путем анализа института контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных полномочий, института их изъятия, предусмотренных законодательством мер конституционно-правовой и финансовой ответственности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ.*
Ключевые слова: *ответственность, органы исполнительной власти, передача полномочий, передача осуществления полномочий, контроль за осуществлением переданных полномочий, ответственность за осуществление переданных полномочий.*

Abstract: *the article is devoted to the problem of delimiting the responsibility of the federal executive authorities of the Russian Federation and the state authorities of the constituent entities of the Russian Federation for the exercise of delegated powers. The author substantiates the delimitation of responsibility between federal executive authorities and state authorities of the constituent entities of the Russian Federation for the exercise of delegated powers through the theory of positive and negative responsibility by analyzing the institution of monitoring the effectiveness and quality of the exercise of delegated powers, the institution of their withdrawal, constitutional, legal and financial measures provided for by law. responsibility of federal executive authorities and public authorities of the constituent entities of the Russian Federation.*
Key words: *responsibility, executive authorities, transfer of powers, transfer of exercise of powers, control over the exercise of delegated powers, responsibility for the exercise of delegated powers.*

Принятие Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[1] (далее – Закон «Об общих принципах организации публичной власти») стало продолжением развития института передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации. Указанным законом были продублированы ранее разрозненные правовые нормы, регулирующие институт передачи полномочий и контроля за их исполнением. В то же время остается неразрешенной проблема разграничения ответственности между Федеральными органами исполнительной власти (далее – ФОИВ) и соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ.

Действующее законодательство в полной мере не регулирует ответственность ФОИВ, а так-

[1] 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.

© Туманов А. С., 2024

же органов государственной власти субъектов РФ в сфере осуществления переданных полномочий: как разграничивается ответственность за исполнение переданных полномочий между ФОИВ и органами исполнительной власти субъектов РФ? Какие виды ответственности применяются к соответствующим нарушениям, выявленным в результате контроля за осуществлением переданных полномочий? Какие меры ответственности могут быть применены за ненадлежащее исполнение переданных полномочий?

Теории права известны негативная и позитивная виды ответственности[2]. Последняя представляет собой соблюдение обязанности качественно и эффективно выполнять полномочия, в том числе переданные, т. е. позитивная ответственность реализуется в условиях правомерного поведения тех или иных субъектов права[3]. Негативная ответственность является неблагоприятными последствиями за нарушения законодательства и ненадлежащее осуществление переданных полномочий.

Закон «Об общих принципах организации публичной власти» устанавливает позитивную ответственность, которая представляет собой механизмы обеспечения исполнения органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий и их качественной реализации, а также механизмы оценки и контроля за осуществлением переданных полномочий. К такой ответственности можно отнести:

– правомочие Правительства РФ устанавливать критерии эффективности и качества осуществления субъектом РФ переданных полномочий[4];

– порядок осуществления административных процедур контроля за осуществлением переданных полномочий[5];

– подготовку высшим должностным лицом соответствующего региона отчетности об осуществлении переданных полномочий[6];

– выполнение соответствующими региональными органами государственной власти указаний руководителя федерального органа исполнительной власти по вопросам осуществления переданных полномочий[7];

– правомочие Правительства РФ отменять акты исполнительных органов субъекта РФ, регулирующих осуществление переданных полномочий[8].

Однако действующее законодательство не предусматривает негативную ответственность ФОИВ при исполнении переданных полномочий. Отдельные положения Закона «Об общих принципах организации публичной власти» в части норм, устанавливающих негативную ответственность органов государственной власти субъектов РФ и отсутствие соответствующих норм, регулирующих ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, актуализируют вопрос разграничения ответственности за исполнение переданных полномочий между указанными субъектами.

Науке известны несколько подходов к разграничению ответственности при передаче полномочий между субъектами соответствующих правоотношений. Так, согласно позиции исследователей М. Мескона, М. Альберта и Ф. Хедоури ответственность не может быть делегирована, поскольку «доверитель» должен принять те или иные полномочия на основании собственного волеизъявления[9].

Д. Д. Якадин полагает, что в зависимости от содержания передаваемых полномочий существует ответственность и принимающего эти полномочия лица (самостоятельная юридическая ответственность), и «доверителя» (поскольку

---

[2] См., например: *Малько А. В.* Правовые стимулы и ограничения. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 72–80 ; *Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности. М., 2009. 432 с.

[3] См.: *Степин А. Б.* К вопросу о соотношении частной инициативы и предпринимательства // Современное право. 2022. № 8. С. 62–65.

[4] Часть 8 ст. 45 Закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

[5] Например, раздел III приказа Минтранса России от 1 апреля 2022 г. № 115 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации по федеральному государственному контролю (надзору) за соблюдением правил технической эксплуатации внеуличного транспорта и правил пользования внеуличным транспортом» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 10.01.2024).

[6] Пункт 5 ч. 2 ст. 45 Закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

[7] Часть 4 ст. 45. Там же.

[8] Часть 7 ст. 45. Там же.

[9] См.: *Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента // Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации. М., 1997. С. 215.

ку последний осуществляет руководство исполнения)[10].

Е. В. Каштанова обращает внимание на то, что за передающим полномочия субъектом сохраняется ответственность за руководство, которая не подлежит делегированию[11].

А. В. Егоров, Е. А. Папченкова, А. М. Ширвиндт отмечают, что институт передачи полномочий предполагает, что «доверенное лицо» несет бремя ответственности за их исполнение[12].

Е. В. Гриценко считает, что ответственность перед гражданами (третьими лицами в правоотношении по осуществлению переданных полномочий) продолжает нести субъект, в предмет ведения которого данные полномочия входят[13].

Таким образом, вопрос разграничения ответственности за исполнение переданных полномочий между ФОИВ и органами государственной власти субъектов РФ является дискуссионным. Полагаем, что такое разграничение возможно посредством разделения ответственности за осуществление переданных полномочий на негативную и позитивную, что подтверждается применимыми к соответствующим правоотношениям по исполнению переданных полномочий правоотношениям видами ответственности.

По мнению профессора В. А. Виноградова, «в отношении конституционного права игнорируется принципиальное положение о том, что право без ответственности декларативно»[14]. Между тем считаем, что могут быть разработаны специальные конституционно-правовые санкции, имеющие политико-правовой характер как в отношении федеральных органов исполнительной власти, так и в отношении соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ (их руководителей, руководителей ответственных структурных подразделений).

Среди выделенных профессором В. А. Виноградовым видов конституционно-правовых санкций применительно к ответственности ФОИВ (их должностных лиц) в сфере передачи полномочий могут быть применены, например, досрочное прекращение (лишение) полномочий, а также принуждение к исполнению конституционных обязанностей[15]. Также представляется возможным отнесение института отрешения высшего должностного лица субъекта РФ от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия (п. 3 ч. 1 ст. 28 ФЗ «Об общих принципах публичной власти») к конституционно-правовой ответственности в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения переданных полномочий.

Фактические неудовлетворительные показатели эффективности и качества осуществления переданных полномочий теоретически могут быть основанием для отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ. Показатели качества и эффективности осуществления переданных полномочий фундаментально основаны на принципе единства системы исполнительной власти Российской Федерации и представляют собой в основном экономические критерии достижения тех или иных показателей[16].

Согласно действующим методикам расчета качества и эффективности исполнения переданных полномочий в подавляющем большинстве используются экономические показатели (за исключением методик расчета эффективности и качества в отношении переданных регистрационных полномочий), например: количество выявленных очагов заразных болезней животных на территории субъекта[17]; количество выданных

[10] См.: *Якадин Д. Д.* Юридическое делегирование : теория, практика, техника : дис. канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2020. С. 129.

[11] См.: *Кибанов А. Я., Столярова В. А., Лукьянова Т. В.* Управление карьерным ростом государственных гражданских служащих. М., 2015. С. 121.

[12] См.: *Егоров А. В., Папченкова Е. А., Ширвиндт А. М.* Представительство : исследование судебной практики. М., 2017. С. 212.

[13] См.: *Гриценко Е. В.* Разграничение и передача полномочий в системе публично-властных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2. С. 74.

[14] *Виноградов В. А.* Конституционно-правовая ответственность : системное исследование : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 4.

[15] Там же.

[16] Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915 : постановление Правительства РФ от 3 апреля 2021 г. №542 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2021. № 16 (ч. III). Ст. 2770.

[17] Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области ветеринарии : приказ Минсельхоза России от 4 июня 2020 г. № 306 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 10.01.2024).

заключений государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий[18]; уровень обеспечения граждан лекарственными препаратами для медицинского применения[19]; критерии, характеризующие организацию использования лесов,[20] и др.

Схожая методика оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ предусмотрена постановлением Правительства РФ № 542 от 3 апреля 2021 г.[21]. Таким образом, обязанность осуществить переданные полномочия может быть обеспечена персональной ответственностью высшего должностного лица субъекта РФ посредством применения института отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия на основании достижения ненадлежащих показателей качества и эффективности исполнения переданных полномочий, что является мерой конституционно-правовой ответственности. При этом институт отрешения высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия обладает широким усмотрением правоприменителя, в связи с чем необходимо обеспечить организационную самостоятельность субъектов РФ, в том числе при осуществлении переданных полномочий. Активное развитие института передачи полномочий в ст. 45–47 Закона «Об общих принципах организации публичной власти» вкупе с определением этим же законом полномочий органов государственной власти субъектов РФ по вопросам совместного ведения[22], на наш взгляд, может привести к искажению конституционных принципов разграничения предметов ведения и может привести «к несоразмерному вмешательству в организационную самостоятельность субъектов Российской Федерации»[23].

К сожалению, широкое толкование принципа единства системы исполнительной власти при формировании института передачи полномочий нивелирует роль регионального законодательства как правовой основы исполнения таких полномочий. Так, единственными актами волеизъявления субъектов РФ в сфере передачи полномочий можно назвать лишь предварительный отзыв на проект нормативного правового акта, регулирующего передачу полномочий (ч. 4 ст. 46 Закона «Об общих принципах организации публичной власти») и мотивированное обращение высшего должностного лица для изъятия переданных полномочий (ч. 5–7 ст. 47 Закона «Об общих принципах организации публичной власти»).

Некоторые нормы Закона «Об общих принципах организации публичной власти» потенциально могут привести к дисбалансу между институтами функций федеральных органов исполнительной власти, передачей полномочий и их ответственностью в связи с широким пониманием законодателем принципов федерализма.

[18] Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования), в области государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, в области принятия решений о подготовке документации по планировке территории для размещения объектов федерального значения на территориях, присоединенных к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве, ее подготовки и утверждения : приказ Минстроя России от 26 апреля 2022 г. №327/пр // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 10.01.2024).

[19] Об утверждении порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг : приказ Минздрава России от 6 мая 2022 г. № 312н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 10.01.2024).

[20] Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений : приказ Минприроды России от 3 июля 2019 г. № 434 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.01.2024).

[21] Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915 : постановление Правительства РФ от 3 апреля 2021 г. № 542 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2021. № 16 (ч. III). Ст. 2770.

[22] Статья 44 Закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

[23] *Гриценко Е. В.* Разграничение и передача полномочий в системе публично-властных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2. С. 80.

Поскольку теоретически передача полномочий несет риски их неудовлетворительного исполнения, субъект соответствующих полномочий должен нести ответственность за достижение заранее установленных тех или иных целевых показателей, однако институт изъятия переданных полномочий может быть применен только после наступления определенных негативных последствий неисполнения или ненадлежащего исполнения переданных полномочий.

Согласно ч. 1 ст. 47 Закона «Об общих принципах организации публичной власти» полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения могут быть изъяты у органов государственной власти субъекта Российской Федерации в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий. Данная норма свидетельствует об обеспечительном характере института изъятия, поскольку неисполнение или ненадлежащее исполнение полномочий предполагает необходимость их осуществления соответствующим субъектом таких полномочий самостоятельно, в связи с чем институт изъятия не может относиться к мере ответственности. Таким образом, институт изъятия следует отнести к механизмам позитивной ответственности.

Стоит отметить, что к настоящему времени не сложилась практика изъятия переданных полномочий: нет ни одного случая применения соответствующих норм Закона «Об общих принципах организации публичной власти».

Помимо конституционно-правовой ответственности, к правоотношениям по исполнению переданных полномочий также применяется финансовая, под которой подразумевается ответственность за использование (распределение) региональными органами исполнительной власти выделенных федеральных бюджетных средств или иного имущества для исполнения переданных полномочий. В условиях отсутствия правомочий по принятию нормативных правовых актов о порядке исполнения переданного полномочия ответственность органов исполнительной власти субъектов РФ может быть ограничена правонарушениями в сфере расходования межбюджетных трансфертов (смежных с этим вопросов).

Похожая модель распределения ответственности за осуществление переданных полномочий ранее предусматривалась законодательством при осуществлении муниципалитетами государственных полномочий.

Так, согласно ч. 3 ст. 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[24] органы местного самоуправления несут финансовую ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Таким образом, осуществление муниципалитетами отдельных государственных полномочий носит исключительно исполнительный характер, что обусловлено содержанием правовых актов, на основании которых эти полномочия передаются муниципалитетам (права и обязанности сторон, контрольные полномочия органов государственной власти и пр.).

Таким образом, для российского института передачи полномочий (как между Российской Федерацией и ее субъектами, так и между органами государственной власти и местного самоуправления) характерна тенденция ограничения ответственности органов государственной власти субъектов РФ правонарушениями в области расходования межбюджетных трансфертов или управления иным имуществом (например, недвижимого имущества и т. д.), что обусловлено исполнительным характером осуществления переданных полномочий. Однако такой подход по отношению к институту передачи полномочий Российской Федерации органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации не прослеживается в Законе «Об общих принципах организации публичной власти».

Полагаем, что положения ч. 2 ст. 78 Конституции РФ, регулирующие институт передачи полномочий, институт качества и эффективности исполнения переданных полномочий, природа института изъятия как механизма позитивной ответственности, особая роль финансовой ответственности за расходование межбюджетных трансфертов при исполнении переданных полномочий позволяют разграничить ответственность ФОИВ и органов государственной власти субъектов РФ за их осуществление:

[24] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

субъектом позитивной ответственности за осуществление переданных полномочий являются ФОИВ, тогда как субъектом негативной ответственности – соответствующие органы государственной власти субъектов РФ, в том числе в части достижения установленных показателей качества и эффективности исполнения переданных полномочий.

К негативной ответственности органов государственной власти субъектов РФ обобщенно относятся полнота исполнения переданного полномочия на заданный период времени, а также контроль за эффективностью и качеством исполнения переданных полномочий.

Термин «полнота исполнения», на наш взгляд, определяется такими составляющими, как соблюдение правоприменителем соответствующих правовых актов, характер выявленных в процессе контрольных мероприятий нарушений, достижение установленных показателей качества и эффективности осуществления переданных полномочий, а в некоторых случаях – степень удовлетворенности граждан и юридических лиц.

Контроль за эффективностью и качеством переданного полномочия позволяет оценить влияние результатов исполнения переданного субъектам Российской Федерации полномочия на состояние региональной экономики. Поскольку одной из целей передачи полномочия является антикризисное восстановление того или иного сектора экономики субъекта РФ, соответствующий федеральный орган исполнительной власти должен добиться позитивного воздействия предпринятых мер, в том числе управленческого характера, на ту или иную экономическую отрасль региона.

Степень тяжести негативных последствий неисполнения или ненадлежащего исполнения переданного полномочия позволяет оценить характер вреда, провести оценку материального вреда и т. д.

К позитивной ответственности федеральных органов исполнительной власти относятся правомочие выносить предписание об устранении выявленных при осуществлении переданных полномочий нарушений, вынесении предписания об отстранении от должности соответствующего должностного лица субъекта РФ, правомочии Правительства РФ отменять акты исполнительных органов субъекта РФ, регулирующих осуществление переданных полномочий и некоторые другие.

Полагаем, что закономерным продолжением развития позитивной ответственности ФОИВ за осуществление переданных полномочий должны стать правовые институты оценки своевременности принятых во исполнение переданных полномочий управленческих решений[25] и оценки материальной обеспеченности исполнения переданного полномочия, призванного устранить проблему недостаточного финансирования переданных полномочий, выделяемого в рамках предусмотренных соответствующим федеральным органом исполнительной власти межбюджетных трансфертов.

Подводя итоги, необходимо отметить, что субъектом позитивной ответственности в правоотношении по осуществлению переданных полномочий являются ФОИВ. Закон «Об общих принципах организации публичной власти» предусматривает ряд мер позитивной ответственности, например, порядок осуществления административных процедур контроля за осуществлением переданных полномочий, подготовку высшим должностным лицом соответствующего региона отчетности об осуществлении переданных полномочий и др. При этом позитивная ответственность ФОИВ требует доработки и введения соответствующих мер ответственности, позволяющих проводить оценку управленческих решений должностных лиц и материальной обеспеченности переданного полномочия.

Закон «Об общих принципах организации публичной власти» предусматривает меры негативной ответственности за осуществление переданных полномочий. К ним относится представление об освобождении от занимаемой должности руководителей соответствующих исполнительных органов субъекта Российской Федерации, а также институт отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ (например, в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением переданных полномочий).

Таким образом, разграничение ответственности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ осуществляется посредством теории позитивной и негативной ответственности, что может обеспечить баланс конституционных принципов единства системы исполнительной власти

[25] См.: *Стахов А. И.* Теория административно-процессуального регулирования контрольно-надзорных отношений : учебное пособие. М., 2020. С. 57.

Российской Федерации и разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, установленных Законом «Об общих принципах организации публичной власти».

Библиографический список

Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность : системное исследование : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. 343 с.

Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М. : Норма, 2009. 432 с.

Гриценко Е. В. Разграничение и передача полномочий в системе публично-властных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2. С. 72–91.

Егоров А. В., Папченкова Е. А., Ширвиндт А. М. Представительство : исследование судебной практики. М., 2017. С. 212.

Кибанов А. Я., Столярова В. А., Лукьянова Т. В. Управление карьерным ростом государственных гражданских служащих. М., 2015. С. 121.

Малько А. В. Правовые стимулы и ограничения. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2004. С. 72–80.

Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента // Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации. М. : ДЕЛО, 1997. С. 215.

Стахов А. И. Теория административно-процессуального регулирования контрольно-надзорных отношений : учебное пособие. М. : РГУП, 2020. 192 с.

Степин А. Б. К вопросу о соотношении частной инициативы и предпринимательства // Современное право. 2022. № 8. С. 62–65.

Якадин Д. Д. Юридическое делегирование : теория, практика, техника : дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород. 2020. С. 129.

References

Vinogradov V. A. Constitutional and legal responsibility: a systematic study. : cand. legal sci. diss. Moscow, 2005. 343 p.

Vitruk N. V. General theory of legal responsibility. Moscow : Norma, 2009. 432 p.

Gritsenko E. V. Delimitation and transfer of powers in the system of public-power relations // Comparative constitutional review. 2009. No. 2. P. 72–91.

Egorov A. V., Papchenkova E. A., Shirvindt A. M. Representation: a study of judicial practice. Moscow, 2017. P. 212.

Kibanov A. Ya., Stolyarova V. A., Lukyanova T. V. Management of career growth of state civil servants. Moscow, 2015. P. 121.

Malko A. V. Legal incentives and restrictions. 2nd ed., revised. and additional. Moscow : Yurist, 2004. P. 72–80.

Meskon M., Albert M., Hedouri F. Fundamentals of management // Academy of National Economy under the Government of the Russian Federation. Moscow : DELO, 1997. P. 215.

Stakhov A. I. The theory of administrative and procedural regulation of control and supervisory relations : Textbook. Moscow : RGUP, 2020. 192 p.

Stepin A. B. To the question of the relationship between private initiative and entrepreneurship // Modern law. 2022. No. 8. P. 62–65.

Yakadin D. D. Legal delegation : theory, practice, technique : cand. legal sci. diss. Nizhny Novgorod, 2020. P. 129.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Туманов А. С., аспирант департамента публичного права

E-mail: alexandr_astumanov@mail.ru

Поступила в редакцию: 23.01.2024

Для цитирования:

Туманов А. С. Ответственность за осуществление переданных субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 59–65. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/59-65.

National Research University «Higher School of Economics»

Tumanov A. S., Postgraduate Student of the Department of Public Law

E-mail: alexandr_astumanov@mail.ru

Received: 23.01.2024

For citation:

Tumanov A. S. Responsibility for the implementation of the powers of the Russian Federation transferred to the constituent entities of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 59–65. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/59-65.

УДК 342.41
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/66-72

ФЕДЕРАТИВНЫЙ АСПЕКТ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ

А. А. Шахов
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

THE FEDERAL ASPECT OF THE REGULATORY IMPACT ON LOCAL BUDGETS

A. A. Shakhov
Moscow State University named after M. V. Lomonosov

Аннотация: финансовая деятельность местного самоуправления подчинена финансово-правовой политике российского государства, которая основывается на федеративной форме государственного устройства. Анализируется, как понимание принципа финансового федерализма и порядок бюджетно-налогового взаимодействия Федерации и субъектов РФ влияет на гарантирование финансовой самостоятельности местного самоуправления. Делается вывод, что централизованный порядок федеративных отношений транслируется на уровень регионально-муниципального взаимодействия в виде чрезмерного регулирующего воздействия субъектов РФ на местные бюджеты.
Ключевые слова: принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления, принцип финансового федерализма, местное самоуправление.

Abstract: the financial activity of local self-government is subject to the financial and legal policy of the Russian State, which is based on the federal form of government. The article analyses as an understanding of the principle of financial federalism and the order of the fiscal interaction of the Federation and the constituent entities of the Russian Federation influences the guarantee of financial autonomy of local self-government. The author concludes that the centralized order of federal relations is broadcast on the level of regional-municipal interaction in the form of excessive regulatory influence of subjects of the Russian Federation on local budgets.
Key words: principle of financial independence of local self-government, principle of financial federalism, local self-government.

Эффективность финансово-правовой политики любого государства зависит от динамики состава и применения методов бюджетного регулирования. Методы финансово-правового управления лишены ценностного содержания, но в конституционном государстве они являются составной частью финансово-правового статуса публично-правовых образований. Применение этого подхода позволяет публично-правовым образованиям осуществлять *самостоятельную* финансовую политику в установленных законом рамках. В федеративном государстве это означает, что финансово-правовая политика должна исходить из гарантирования как местного самоуправления[1] в части его финансовой самостоятельности, так и федеративной формы государственного устройства в части принципа финансового федерализма.

Теоретико-правовой аспект

Теоретико-правовой уровень разработанности проблематики федерализма позволяет с уверенностью говорить о принципе финансового федерализма. По мнению автора, гарантирование принципа финансового федерализма служит становлению относительной экономи-

© Шахов А. А., 2024

[1] При условии, что местное самоуправление признается одним из конституционно-правовых институтов.

ческой свободы федеративных единиц. Это положение исходит как из федеративной формы государственного устройства на основании разделения публичных функций между субъектами права, так и достижения потенциальной эффективности применения методов финансово-правового управления (децентрализации).

Институт местного самоуправления не входит в систему федеративных отношений, так как является самостоятельным конституционно-правовым институтом. Гарантирование принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления необходимо в целях осуществления самостоятельной финансовой политики муниципальными образованиями как составной части финансово-правовой политики государства.

Самостоятельность распоряжения финансовыми средствами как составная часть финансово-правового статуса субъектов РФ и муниципальных образований является общим основанием функционирования как принципа финансового федерализма, так и местного самоуправления. Применение этого подхода отражает конституционные цели финансово-правовой политики российского государства (например, достижение финансовой устойчивости публично-правовых образований), что подтверждается сформулированной Конституционным Судом РФ правовой позицией.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П было установлено, что экономическое обеспечение государственного единства и целостности Российской Федерации является конституционной целью и не должно приводить к умалению финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований[2]. Вне зависимости от давности провозглашения правовых позиций Конституционным Судом РФ сформулированные выводы должны пронизывать финансово-правовую политику российского государства.

Применение этого подхода не предполагает смешения или отождествления финансового федерализма и местного самоуправления, так как достижение потенциальной эффективности реализации общегосударственных интересов возможно только в условиях гарантирования каждого из институтов. Однако именно такую тенденцию можно наблюдать на теоретико-правовом уровне. Например, предложенная А. Н. Кокотовым[3] и поддержанная в аналитических материалах Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по региональной политике и местному самоуправлению[4] концепция «треугольника публичной власти» является отражением логики включенности местного самоуправления как звена федеративных отношений. В этом отношении автор статьи склонен согласиться с позицией В. Н. Лаженцева, который представляет подобный треугольник как «ложное самовосприятие значимости» федерального уровня власти[5].

Сближение принципов финансового федерализма и финансовой самостоятельности местного самоуправления на теоретико-правовом уровне представляется закономерным следствием реформирования единой системы публичной власти в России. В этом случае ограничением должна служить недопустимость гарантирования одного конституционно-правового института (финансового федерализма) посредством умаления гарантирования другого (местного самоуправления). Однако именно эту тенденцию можно наблюдать как на нормативно-правовом, так и практико-правовом уровнях.

---

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] См.: Экономические предпосылки и политико-правовые формы становления российского федерализма : кол. монография / под ред. А. И. Татаркина. Екатеринбург, 2001. С. 61–62 ; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова // Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Современные проблемы российского федерализма. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/Analitika/item/27967/ (дата обращения: 25.02.2024).

[5] См. подробнее: *Лаженцев В. Н.* Конституционные основы территориального развития // Вопросы территориального развития. 2019. № 1 (46). С. 6–7.

Нормативно-правовой аспект

В Российской Федерации принцип финансового федерализма не закрепился на нормативно-правовом уровне даже при условии ранних попыток имплементации[6] и оперировании понятием Президентом РФ[7]. На сегодняшний день этот термин можно лишь изредка встретить, например, в материалах Счётной палаты РФ[8] или о неких «началах бюджетного федерализма» говорит Конституционный Суд РФ[9].

Отсутствие закрепления на нормативно-правовом уровне понимания принципа финансового федерализма и его соотношения с принципом финансовой самостоятельности местного самоуправления ведёт к произвольному реформированию системы бюджетно-налоговых отношений и изменению целей государственного строительства. Например, в рамках Указа Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» под развитием федеративных отношений понималось обеспечение основ федерализма и становление и обеспечение гарантий местного самоуправления. В Указе Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» цель была изменена на максимальное привлечение населения к решению региональных и местных задач. В первом случае речь шла о поддержании фундаментальных основ функционирования государства, во втором – о применении одного из вспомогательных элементов государственного управления («cherry picking»).

Смена подходов находит выражение в идейно не связанных между собой действиях федерального центра по конструированию финансово-правовой системы. С одной стороны, в 2021 г. в перечень принципов бюджетной системы России был включён принцип участия граждан в бюджетном процессе[10]. В 2023 г. Президент РФ дал поручение представить предложения о переходе от предоставления дотаций местным бюджетам из федерального бюджета и (или) бюджетов субъектов Российской Федерации к установлению дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов, в том числе уплачиваемых в связи с применением специальных налоговых режимов[11].

С другой стороны, происходит конституционная легитимация отсутствия налоговой инициативы у муниципальных образований (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ) [12], а дискреция субъектов РФ непрерывно расширяется. Например, в 2022 г. субъекты РФ были наделены правом установления дифференцированных нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований, заключивших соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, стороной которых является городской округ (ч. 3.5 ст. 58) [13]. И это при условии, что гарантированной части финансовых средств местных бюджетов едва ли хватает на осуществление вопросов местного значе-

[6] См., например: постановление Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 273 (ред. от 27.08.2003) «Об утверждении Положения о Министерстве финансов Российской Федерации» ; постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 (ред. от 06.02.2004) «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» ; законопроект № 96027231-2 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Российской Федерации». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/96027231-2 (дата обращения: 06.03.2023) ; первоначальная редакция Бюджетного Кодекса РФ.

[7] Послание Президента РФ Правительству РФ от 12 апреля 1999 г. «О бюджетной политике на 2000 год». Доступ из справ.-правовой сиситемы «КонсультантПлюс».

[8] Системный подход и долгосрочное планирование. URL: https://ach.gov.ru/ (дата обращения: 06.03.2023).

[9] Информация «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018–2020 годов)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 17 декабря 2020 г.). URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_374913/ (дата обращения: 21.03.2024).

[10] О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году : федер. закон от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[11] Перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления (утв. Президентом РФ 4 июня 2023 г. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406893424/ (дата обращения: 20.03.2024).

[12] Замена права на «установление» налогов и сборов на «введение».

[13] О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2022 г. № 562-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ния, а социально-экономическое развитие муниципального образования полностью зависит от регулирующего воздействия субъектов РФ.

Углубление регулирующего воздействия можно продемонстрировать на следующих примерах.

Во-первых, это касается принятия государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»[14]. В качестве основного направления повышения самостоятельности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов был избран путь экономического развития регионов и увеличения собственного налогового потенциала. Однако достижение этой цели предусматривается за счёт разграничения полномочий и вертикальных способов регулирования. При этом не учитывается тот факт, что при условии отсутствия достаточных финансово-правовых методов управления у субъектов РФ и муниципальных образований корреляция между самостоятельностью и высоким налоговым потенциалом носит опосредованный (идеалистический) характер.

Во-вторых, согласно абз. 2 ст. 14 Бюджетного кодекса РФ предназначением бюджета субъекта РФ является исполнение расходных обязательств. На основе этой формулировки А. А. Ялбуганов и П. И. Евсеев пришли к выводу о том, что отечественный федеральный подход не опирается на государственную природу субъекта РФ, а рассматривает региональный бюджет только как средство осуществления общегосударственных функций[15]. Предназначение местного бюджета определяется аналогичным образом (абз. 2 ст. 15 Бюджетного кодекса РФ), что свидетельствует о рассмотрении местного бюджета без опоры на публично-правовой статус муниципального образования.

В-третьих, в части налоговых отношений действует подход конкретизации федеральным центром налоговых полномочий за органами публичной власти на основе «изменений потребностей развития общества и государства»[16]. Самостоятельность финансов как принципа финансово-правовой политики в данном случае не отрицается, но финансовая самостоятельность в большей степени подчинена критерию экономической целесообразности, которую устанавливает только один субъект (федеральный центр).

Совокупность этих факторов свидетельствует о том, что на уровне целеполагания декларируются задачи, которые способствуют развитию местного самоуправления. Фактически же применимые методы регулирования направлены на концентрацию политической власти у Федерации с целью дальнейшего перераспределения полномочий на уровень субъектов РФ.

Отличительной особенностью данного процесса является применение централизованных методов регулирования финансово-правовой политики: формирование бюджетов публично-правовых образований посредством дробления федеральных и региональных налогов («котловой» метод), замещение собственных доходов (налоговых и неналоговых) публично-правовых образований межбюджетными трансфертами, сокращение перечня региональных и местных налогов и сборов. Субъекты РФ и муниципальные образования заключены в узкие рамки федерально установленных условий на основании нормативно-правовой неопределенности принципа финансового федерализма и принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Практико-правовой аспект

В финансово-правовой системе Российской Федерации усматривается тенденция дублирования методов бюджетного регулирования или трансляции порядка федеративных отношений на муниципальный уровень. Например, это касается дискреции субъектов РФ по установлению дополнительных отчислений нормативов от НДФЛ взамен дотаций на бюджетное выравнивание (ч. 4 ст. 137 и ч. 5 ст. 138 Бюджетного кодекса РФ). В случае применения этого финансо-

[14] Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» : постановление Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[15] *Евсеев П. И., Ялбулганов А. А.* Проблемы правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений // Журнал российского права. 2005. № 2 (98). С. 45–46.

[16] *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С. 55.

вого средства объём денежных средств, на который могут претендовать муниципальные образования, зависит от налоговой базы соответствующего муниципального образования (сколько налоговых доходов местный бюджет получит за одного жителя).

По мнению П. В. Кравченко, этот механизм можно считать рабочим применительно к бюджетному выравниванию на региональном уровне в силу относительной значительности налоговой базы субъекта РФ, но применительно к уровню местного самоуправления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности являются не столь эффективным механизмом бюджетного регулирования[17]. Это объясняется тем, что объём налоговой базы муниципальных образований относительно меньше, чем объём выделяемого межбюджетного трансферта. Так, в бюджетах городских поселений аккумулируется 4,1 % (63,8 млрд рублей) налоговых доходов, а в бюджетах сельских поселений – 4,3 % (67,6 млрд рублей)[18].

Субъект РФ также имеет возможность учета неналоговых доходов при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципального образования. Этот метод регулирования бюджетной системы может быть реализован в случае получения муниципальным образованием платы на основании положений, содержащихся в абз. 9, 10, 11 ч. 3 ст. 137 и абз. 7, 8, 9 ч. 3 ст. 138 Бюджетного кодекса РФ. При этом, например, плата за негативное воздействие на окружающую среду предполагает не только компенсацию нанесенного ущерба, но и осуществление муниципальным образованием ряда действий, направленных на устранение негативных последствий. В случае сокращения отчислений от дотаций по причине получения муниципальным образованием «свободных» финансовых средств муниципальное образование оказывается в ситуации необходимости перераспределения собственных финансовых средств.

Трансляция федеративных отношений на муниципальный уровень проявляется в общем состоянии зависимости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Бюджетная система может поддерживать возрастающий уровень расходов только за счёт расширения дотационных практик. Например, общая сумма доходов бюджетов субъектов РФ по итогам I квартала 2023 г. превысила прошлогодние значения на 12,9 %. Однако без учёта доходов новых субъектов РФ, без учета поступлений федеральных трансфертов и при условии учёта темпов инфляции поступления собственных доходов в региональные бюджеты составили 97,5 % прошлогодних[19].

Уменьшение собственных (налоговых и неналоговых) доходов региональных бюджетов при сохранении социальных обязательств перед населением стимулирует субъекты РФ восполнять собственные доходы за счёт сокращения межбюджетных трансфертов местным бюджетам и применения тех финансово-правовых средств, которые сокращают доходы муниципальных образований. Свидетельством этому может служить примененный «коэффициент финансовой независимости», который предложил С. Н. Леонов[20].

Предоставление межбюджетных трансфертов является значимым средством социально-экономического выравнивания. Однако исчерпанность эффективности применения дотационной политики пополнения бюджетов в России становится всё более наглядной. Например, это проявляется в том, что такой элемент механизма межбюджетных отношений, как межбюджетные кредиты, утрачивает такие свои основы, как возвратность и возмездность (ч. 2 ст. 93.2 Бюджетного кодекса РФ).

Возвратность и возмездность предполагают, что предоставленные финансовые средства

[17] В особенности на поселенческом уровне. См. подробнее: *Кравченко П. В., Урман Н. А.* Поиск путей повышения эффективности распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Сибирская финансовая школа. 2020. № 2 (138). С. 20.

[18] Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год // Министерство финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/06/main/MONITORING_2022.pdf (дата обращения: 27.02.2024).

[19] См.: *Лыкова Л. Н.* Первый квартал 2023 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации : сформировавшиеся тенденции и новые условия // Федерализм. 2023. № 28 (2). С. 106–107.

[20] Коэффициент рассчитывается как сумма налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, умноженная на 100 и поделённая на общую сумму дохода. См.: *Леонов С. Н.* Реакция муниципальных бюджетов на меры государственного регулирования : методика оценки // Экономические и социальные перемены : факты, тенденции, прогноз. 2023. Т. 16, № 4. С. 175.

были направлены на развитие социально значимых проектов и способствовали развитию налоговой базы, что позволит совершить оборот финансовых средств в целях извлечения выгоды каждым из субъектов. Тем не менее после массовой реструктуризации бюджетных кредитов в 2018 г.[21] в 2024 г. Президент РФ предложил снизить долговую нагрузку субъектов РФ путем списания двух третей задолженностей регионов по бюджетным кредитам[22]. Представляется, что данная мера является следствием невозможности обеспечения ранее предоставленных кредитов доступными субъектам РФ финансовыми средствами.

По мнению автора, это также свидетельствует о постепенной трансформации роли субъектов РФ и муниципальных образований как участников бюджетного процесса. Финансовая самостоятельность публично-правовых образований утрачивается и замещается обязанностью исполнения только тех функций, которые были обеспечены из вышестоящего бюджета.

Стоит отметить, что сам факт регулирующего воздействия субъектов РФ на местные бюджеты автор не рассматривает как негативное явление. Функционирование единой системы публичной власти не предполагает опору на изолированные друг от друга элементы. Однако логика наделения субъектов РФ всё большим количеством полномочий (методами «вторжения» в область финансовой самостоятельности местного самоуправления) опирается на априорность благонамеренности органов государственной власти и исходит из потенциальной эффективности такого публичного управления. Оба этих аргумента транслируются в публичном поле, но результатом становится только углубление состояния хронической дефицитности региональных и местных бюджетов. Впоследствии этот факт становится одним из оснований отказа от гарантирования института местного самоуправления[23], что не может привести к достижению финансовой устойчивости российского государства.

По мнению автора, решением совокупности этих проблем должно стать существенное перераспределение финансовых потоков региональных и местных бюджетов. Добиться этого можно посредством уже обозначенной Президентом РФ цели замещения межбюджетных трансфертов отчислениями от налоговых доходов (например, НДФЛ). Общепризнано, что налоговые доходы лежат в основе финансовой самостоятельности публично-правовых образований, это позволяет им с большей эффективностью исполнять собственные обязательства. Гарантирование принципов финансового федерализма и финансовой самостоятельности местного самоуправления исходит из возможности публично-правовых образований распоряжаться собственными (не трансфертными) финансовыми средствами.

Финансовые проблемы, сопровождающие местное самоуправление (дефицитность, зависимость и т. п.), трансформировались в системный порядок взаимодействия, что существенным образом препятствует реализации его финансово-правового статуса. В связи с этим гарантирование финансовой самостоятельности местного самоуправления является одной из важнейших задач реформирования финансово-правовой политики российского государства.

Таким образом, гарантирование принципов финансового федерализма и финансовой самостоятельности местного самоуправления является составной частью публично-правового статуса субъектов РФ и муниципальных образований. Внимание к разработке проблематики системных взаимосвязей самостоятельных институтов основано на текущем и предстоящем реформировании единой системы публичной власти в Российской Федерации. Негативные последствия сближения до степени отождествления принципов финансового федерализма и финансовой самостоятельности местного самоуправления проявляются как на нормативно-правовом, так и на практически-правовом уровне, что сказывается на финансовой устойчивости России. Вследствие этого требуется дальнейшая работа над совершенствованием правовых условий взаимодействия субъектов РФ и муниципальных образований в сфере финансово-правовой политики.

[21] Справка по исполнению консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2019 г. URL: minfin.gov.ru (дата обращения: 06.03.2024).

[22] Послание Президента Федеральному Собранию. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/73585 (дата обращения: 06.03.2024).

[23] *Авакьян С. А.* О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Моск. ун-та. Серия 11: Право. 2023. № 1. С. 15–17.

Библиографический список

Авакьян С. А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных реше-

ний для политического будущего России // Вестник Моск. ун-та. Серия 11: Право. 2023. № 1. С. 3–21.

Евсеев П. И., Ялбулганов А. А. Проблемы правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений // Журнал российского права. 2005. № 2 (98). С. 44–55.

Кравченко П. В., Урман Н. А. Поиск путей повышения эффективности распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Сибирская финансовая школа. 2020. № 2 (138). С. 19–21.

Лаженцев В. Н. Конституционные основы территориального развития // Вопросы территориального развития. 2019. № 1 (46). 11 с.

Леонов С. Н. Реакция муниципальных бюджетов на меры государственного регулирования : методика оценки // Экономические и социальные перемены : факты, тенденции, прогноз. 2023. Т. 16, № 4. С. 168–185.

Лыкова Л. Н. Первый квартал 2023 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации : сформировавшиеся тенденции и новые условия // Федерализм. 2023. № 28 (2). С. 103–120.

Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М. : Инфра-М, 2020. 240 с.

Экономические предпосылки и политико-правовые формы становления российского федерализма : кол. монография / под ред. А. И. Татаркина. Екатеринбург : Институт экономики УрО РАН, 2001. 472 с.

References

Avakian S. A. On the role of constitutional law in the context of new challenges and conceptual solutions for the political future of Russia // Bulletin of Moscow University. Series 11. Law. 2023. No. 1. P. 3–21.

Evseev P. I., Yalbulganov A. A. Problems of Legal Regulation of Powers of Subjects of the Russian Federation in the Sphere of Budgetary Relations // Journal of Russian Law. 2005. No. 2 (98). P. 44–55.

Kravchenko P. V., Urman N. A. Search for ways to increase the effectiveness of the distribution of subsidies for the equalization of budget security of municipalities // Siberian Financial School. 2020. No. 2 (138). P. 19–21.

Leženzev V. N. Constitutional Foundations of Territorial Development // Issues of Territorial Development. 2019. No. 1 (46). 11 p.

Leonov S. N. Reaction of municipal budgets to measures of state regulation : methods of assessment // Economic and social changes : facts, trends, prognosis. 2023. Vol. 16, no. 4. P. 168–185.

Lykova L. N. First quarter of 2023 for the consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation : the established trends and new conditions // Federalism. 2023. No. 28 (2). P. 103–120.

Khabrieva T. Y., Klishas A. A. Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the amendment of the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020. 1-PCZ «On improving the regulation of certain issues of organization and functioning of public authority». Moscow : Infra-M, 2020. 240 p.

Economic prerequisites and political and legal forms of the formation of Russian federalism : monograph / ed. A. I. Tatarkin. Yekaterinburg : Institute of Economics of the Ural OS RAS, 2001. 472 p.

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Шахов А. А., аспирант кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: shachov3@yandex.ru

Поступила в редакцию: 26.03.2024

Для цитирования:

Шахов А. А. Федеративный аспект регулирующего воздействия на местные бюджеты // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 66–72. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/66-72.

Moscow State University named after M. V. Lomonosov

Shakhov A. A., Postgraduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: shachov3@yandex.ru

Received: 26.03.2024

For citation:

Shakhov A. A. The federal aspect of the regulatory impact on local budgets // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 66–72. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/66-72.

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

УДК 342
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/73-83

ГОСУДАРСТВО В ЭКОНОМИКЕ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ

С. А. Агамагомедова
Институт государства и права Российской академии наук

THE STATE IN THE ECONOMY: THEORETICAL AND LEGAL SUBSTANTIATION

S. A. Agamagomedova
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Аннотация: определены место и роль государства (государственных механизмов) в современной экономике; охарактеризована экономическая природа государства; предложено правовое обоснование государства в экономике и специфика присутствия государства в цифровой и интеграционной экономике; выявлено соотношение различных статусов государства в современной экономике. Проведен анализ существующих подходов к месту государства в экономических отношениях. Множественность этих подходов получила отражение в концепциях социальной экономики, конституциональной экономики, экономики социальной солидарности, в методе государственно-частного партнерства и др. Сделан вывод об усилении государственного регулирования экономики в современных условиях, призванного обеспечить базовые права и свободы граждан и организаций, выделены особенности подобного регулирования в условиях современных вызовов и угроз.
Ключевые слова: государство, экономика, экономика солидарности, конституционная экономика, регулятор, интеграция экономики, цифровизация экономики.

Abstract: the place and role of the state (state mechanisms) in the modern economy are determined; the economic nature of the state is characterized; the legal justification on the state in the economy and the specifics of the presence of the state in the digital and interaction economy are proposed; the relationship between different statuses of the state in the modern economy is revealed. The analysis of existing approaches to the place of the state in economic relations is carried out. The plurality of these approaches is reflected in the concepts of social economy, constitutional economy, the economy of social solidarity, in the method of public-private partnership and others. The conclusion is made about the strengthening of state regulation of the economy in modern conditions, designed to ensure the basic rights and freedoms of citizens and organizations, the features of such regulation in the face of modern challenges and threats are highlighted.
Key words: state, economy, solidarity economy, constitutional economy, regulator, integration of the economy, digitalization of the economy.

В условиях турбулентности современной экономики, множества внешних и внутренних вызовов и угроз важно определить место и роль государства в экономических отношениях с целью повышения эффективности последних. Различное научное позиционирование места государства в экономике обуславливает размытость существующих доктринальных подходов к роли государства в экономической сфере, к содержанию его экономической функции, со-

© Агамагомедова С. А., 2024

отношению различных статусов государства в современном экономическом взаимодействии.

Вопрос о роли государства в экономических отношениях существовал всегда с момента образования государства как такового. Степень и формы его вмешательства в экономику, место его в экономическом взаимодействии, роль в развитии экономического базиса общества – все эти проблемы являются ровесниками государства как общественного института. Безусловно, их решение лежит в разных плоскостях в зависимости от этапа социально-экономического и государственно-правового развития общества. Одна из распространенных теорий происхождения государства обосновывает его возникновение с точки зрения развития производительных сил или по сути экономических отношений. Эта изначально экономическая природа государства обуславливает меняющееся, но традиционно важное место государства в системе экономических связей. От чего зависит это место, как меняется роль государства в современной экономической системе, какие новые функции у него появляются и как трансформируется его ординарный функционал, каков современный вектор научного теоретико-правового позиционирования государства в экономике – попытка ответить на эти вопросы предложена в данной статье.

Экономическая природа государства

Традиционно государство рассматривается учеными-юристами как «орудие социального компромисса»[1], политико-управляющая система, как универсальный организатор и регулятор происходящих процессов[2], причем не только экономических. Прав Ю. Н. Старилов, утверждая, что современное государство, выполняя множество функций и предназначений, может быть модернизировано с позиций различных подходов в его понимании. Ученый выделяет множество видов государства, среди которых административное, эффективное, сильное, сервисное, стандартное, чиновное (служебное), принуждающее, функциональное, государство-гарант и др.[3]

О месте и роли государства в экономических отношениях следует сказать особо. По мнению отдельных авторов, характеризующих экономическую функцию государства в развивающихся странах, государство играет объективно обусловленную роль инициатора, организатора, постоянного и незаменимого участника хозяйственно-экономического процесса[4]. Представляется, что подобная роль присуща государству не только применительно к развивающимся странам. При этом следует четко разграничивать участие государства в экономических отношениях в качестве самостоятельной стороны экономического взаимодействия и в качестве собственно государственном, или «внешнего смотрителя» за сторонами, субъектами экономических связей. Нас в данном исследовании интересует государство во втором качестве. Обратим внимание при этом на то, что ученые признают, что государство, как правило, менее эффективный собственник, нежели бизнес-структуры. Кроме того, хозяйственная деятельность государственных предприятий недостаточно прозрачна[5].

Характеризуя образование государства на основе концепции развития производительности труда и соответственно частной собственности и обмена, Ф. Энгельс связывал процессы смены родового строя обществом с государственно-территориальной организацией прежде всего с классовыми противоречиями. По его мнению, «столкновение новообразовавшихся общественных классов взрывает старое общество, покоящееся на родовых союзах; его место заступает новое общество, организованное в государство, подразделениями которого служат уже не родовые, а территориальные объединения, – общество, в котором семейные отношения полностью подчинены отношениям собственности»[6].

Рожденное по результатам экономической эволюции, государство всегда имело экономические цели. К последним представители экономической науки относили повышение экономической эффективности, уменьшение неравенства

[1] Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб и доп. М., 2004. С. 50.

[2] См.: *Тихомиров Ю. А.* Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 11. С. 5, 9.

[3] См.: *Старилов Ю. Н.* Модернизация государства и административного права // Юридические записки. 2012. № 2 (25). С. 224–225.

[4] См.: *Сосна С. А.* Об экономической функции государства в развивающихся странах / Правовое регулирование экономики : сборник статей. Вып. 2. Редкол.: В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин, С. А. Сосна. М., 1979. С. 7.

[5] См.: Административно-правовое регулирование в сфере экономики (современные формы и методы) : монография / под общ. ред. М. Н. Кобзарь-Фроловой ; отв. ред. В. М. Редкоус. Воронеж, 2021. С. 98.

[6] *Энгельс Ф.* Происхождение семьи, частной собственности и государства. М., 1937. С. 8–9.

в распределении доходов, стабилизацию экономики с помощью макроэкономической политики, представление экономических интересов страны за рубежом[7]. По мнению других авторов, государственное вмешательство в экономику оправдано двумя причинами – обеспечением эффективности и равенства, т. е. когда основная цель правительственных программ состоит либо в увеличении экономического пирога, либо в изменении способа его дележки[8]. Кроме того, ученые видят совместную миссию государства и экономики в обеспечении коллективного благосостояния (*collective welfare*)[9].

Следует обратить внимание на то, что используемое в науке устойчивое соотношение «государство – экономика» в определенном смысле условно, является очень общим и формализованным. В данную формулу вместо переменной «государство» можно вставить такие категории, как власть, правительство, публичная администрация, регуляторы, обязательные требования, а переменную «экономика» заменить на категории бизнеса, предпринимательства, рынка, хозяйства, производства и др. Примечательно, что в научной литературе встречается упоминание «путаницы между рынком и экономикой»[10]. При этом регулирующую функцию выделяют и у самого рынка, который выступает не только высшей точкой экономической свободы, но и «строжайшим экономическим надсмотрщиком»[11].

Правовое обоснование государства в экономике

Представители юридической науки обоснованно признают тот факт, что насколько эффективно государственная власть использует рычаги правового регулирования, насколько удачно или, напротив, неудачно избрана соответствующая правовая форма, в определенной степени зависит успех того или иного хозяйственного мероприятия[12]. Вполне закономерное с юридической точки зрения понимание государства в экономической жизни общества в первую очередь в форме регулятора («сознательного регулятора гражданского общества»[13]), «установщика» требований для экономического взаимодействия (этакого «светофора») отражается в использовании разноотраслевых методов и подходов к обоснованию государственного регулирования экономических отношений. Одним из них выступает предлагаемый профессором Г. А. Гаджиевым онтологический правовой подход, позволяющий понять соотношение двух изоморфных научных дисциплин: экономической теории и юриспруденции и в особенности науки гражданского права, понятийный ряд которых отражает зачастую разные грани одних и тех же существующих в реальности экономических отношений[14].

Полагаем, что присутствие государства в экономике в современных условиях уместно представить с точки зрения не только конституционной и административной отраслей права (достаточно устоявшийся и традиционный подход), но и гражданско-правовых позиций, реализуемых с помощью инструментов предпринимательского, экологического, социального, информационного, трудового права. Относительно новым аспектом последнего можно считать, на наш взгляд, реагирование органов государственной власти на внутрикорпоративный конфликт в компании Wildberries, где речь идет не просто о необходимости соблюдения компанией-маркетплейсом традиционных норм трудового законодательства РФ[15], но об определенном влиянии «снизу» на государство в роли регулятора новых условий торгового оборота.

Роль государства как регулятора, пожалуй, самая традиционная и устоявшаяся для эконо-

---

[7] См.: *Самуэльсон Пол А., Нордхаус Вильям Д.* Экономика : пер. с анг. М., 1997. С. 320.

[8] См.: *Мэнкью Н. Г.* Принципы экономикс. СПб., 1999. С. 37.

[9] *Colás A. S.* The Rate of Growth of Real Wages and the Role of the State in the Economy // Public and Private Enterprise in a Mixed Economy / W. J. Baumol. International Economic Association Series. London. 1980. P. 273. URL: https://doi.org/10.1007/978-1-349-16394-6_29

[10] *Laville Jl.* Solidarity Economy // International Encyclopedia of Civil Society / H. K. Anheier, S. Toepler (eds.). Springer, New York. 2010. URL: https://doi.org/10.1007/978-0-387-93996-4_801

[11] *Сажина М. А.* Изъяны рыночного механизма и провалы государственного управления : методологические аспекты // Экономические стратегии. 2019. Т. 21, № 8 (166). С. 125.

[12] *Чиркин В. Е.* Государственный сектор экономики и право в странах социалистической ориентации // Правовое регулирование экономики : сборник статей. С. 45.

[13] *Сажина М. А.* Указ. соч. С. 133.

[14] См.: *Гаджиев Г. А.* Легитимация идей «Права и экономики» (новые познавательные структуры для гражданского права) // Вестник гражданского права. 2017. № 6. С. 108–173.

[15] См.: Глава Минтруда высказался о забастовке сотрудников Wildberries. URL: https://lenta.ru/news/2023/03/16/mintrud/ (дата обращения: 23.03.2023).

мической сферы. Считается, что именно в экономической функции государства наиболее полно проявляется современная роль государства в области хозяйствования[16]. Значимость экономической функции и одновременно сложность ее дифференцирования заключаются в том, что она является базовой для всех остальных государственных функций, обуславливает эффективность их реализации. Кроме того, можно обозначить ряд иных подходов к позиционированию государства в экономике в современных условиях.

Ученые выделяют понятие государства-покровителя, содержание которого зависит от исторических традиций страны, социально-экономической роли, инструментов вмешательства, наконец, от размеров социальных обязательств государства. По ряду признаков можно выделить типы государства-покровителя в зависимости от организации системы социальной защиты[17]. При этом все чаще покровительственную природу государства связывают не с социальной сферой, а с иными областями управления, прежде всего экономической. Разновидностью роли государства-покровителя выступает, на наш взгляд, государство *Nanny state*, выделяемое учеными, полагающими, что государственный патернализм в данной форме – это один из способов реализации глобальной вневременной функции государства по обеспечению жизнеспособности общества в целом[18]. Полагаем, что в широком понимании понятие «государство-покровитель» совпадает с предлагаемой отдельными авторами категорией «гарантийного государства», которое «обеспечивает осуществление некоторых постоянных целей и задач», «является государством с положительной миссией»[19]. С учетом многообразия современных интерпретаций роли государства в экономике считаем возможным согласиться с позицией ученых о новом облике государства (независимо от термина, его обозначающего), в котором соединяются признаки и государства полицейского, и государства социального, а принцип государственного патернализма трансформируется в условиях глобализирующегося и стремящегося к постиндустриализму мира[20].

Безусловно, государство, его роль и место в экономической жизни меняются под воздействием кризисов, колебаний, турбулентности в экономических отношениях. Так, существует научная позиция, согласно которой причиной создания и популяризации государственно-частного партнерства послужила сложная социально-экономическая ситуация, сложившаяся в Западной зоне в период реструктуризации экономики и глобального бюджетного кризиса, когда классическое «налоговое государство» (нем. *Steuerstaat*) перестало справляться с растущими социальными обязательствами перед гражданами[21].

В науке доминируют два различающихся значения понятия экономики: первое – это формальное значение, связанное с процессом экономии в ситуации нехватки ресурсов; второе – содержательное значение, относящееся к удовлетворению потребностей посредством социальных взаимодействий между людьми и экологических действий с природой[22]. Можно констатировать, что второе значение сегодня преобладает и отражается в том числе в генерации и научном обосновании таких направлений (по сути методологических подходов), как экономика солидарности, зеленая экономика, конституционная экономика, социальная экономика, подход на основе государственно-частного партнерства и др. При этом данное содержательное значение усиливается, на наш взгляд, на кризисных этапах современного общества, в частности это можно было наблюдать в период пандемии новой коронавирусной инфекции. Академик Т. Я. Хабриева в связи с этим выделяет казуальное регулирование в данный период и обосновывает необходимость использования гибкой модели правового регулирования, которая характеризуется широким применением диспозитивного метода и об-

[16] См.: Теория государства и права. С. 65.

[17] См.: *Клинова М. В.* Государство-покровитель : социальное государство на перепутье // Современная Европа. 2019. № 2 (88). С. 151–163.

[18] См.: *Путило Н. В., Волкова Н. С.* Феномен «Nanny state» : новый вид государства или модификация государственного патернализма в современных условиях? // Журнал российского права. 2020. № 12. С. 23.

[19] *Алексеев Н. Н.* Очерки по общей теории государства. Основные предпосылки и гипотезы государственной науки. М., 2008. С. XVII–XVIII (цит. по: Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М., 2010. С. 10).

[20] См.: *Путило Н. В., Волкова Н. С.* Указ. соч. С. 27.

[21] См.: *Ходырев А. А.* Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства на современном этапе : автореф. дис.… канд. юрид. наук. М., 2013. С. 10.

[22] См.: *Laville Jl.* Указ. соч.

разующих его средств, а также неправовых регуляторов для защиты наиболее важных общественных отношений[23].

Традиционные подходы к присутствию государства в экономике, связанные с принуждением и администрированием, сегодня планомерно смещаются в пользу относительно новых регуляторов коммуникативного свойства, саморегуляторов, сорегуляторов, отражающих в том числе социальную и экономическую солидарность как имманентные свойства социального взаимодействия.

Государство в цифровой экономике

Такие фундаментальные проблемы, как цели ведения хозяйства и роль государства как регулирующего фактора (детерминирующего процессы хозяйствования или лишь влияющего на них), нельзя рассматривать в изоляции от изменений, происходящих в общественной и политической сфере[24]. Применительно к процессам цифровизации экономики ученые считают, что широкое понимание цифровой экономики включает и реформу государственного управления с целью повышения его результативности[25].

Ученые констатируют, что в социально-экономическом плане в обществе происходит «разгосударствление» – государственное пространство сокращается в пользу рынка и граждан. Пытаясь реагировать на эту угрозу, государство развивает так называемую административную демократию – процедуры участия граждан в управлении, транспарентность управления[26]. Полагаем, что цифровизация взаимодействия граждан и организаций с органами государства определенным образом, а именно – процедурно, вовлекает невластных субъектов в управленческий процесс. В связи с этим мы можем говорить об определенном равенстве сторон (административно-процедурная демократия) подобного взаимодействия – административно-процедурном.

Административно-процедурное равенство (в смысле равного доступа к административным процедурам взаимодействия, равной обеспеченности соответствующих процессуальных прав обеих сторон и др.) государства и лиц, с ним взаимодействующих, постепенно внедряется в публично-правовую сферу и оттесняет признанное в юридической науке неравенство сторон в управленческих отношениях. Говорить о равенстве как таковом, конечно, не приходится, однако рассматриваемому оцифрованному взаимодействию присуща как минимум бóльшая вовлеченность невластных субъектов в процессы взаимодействия, сопричастность этим процессам, заинтересованность в позитивном результате, на который они могут определенным образом повлиять своим поведением, активностью, посредством инициативы.

В условиях цифровизации экономики трансформируется и роль государства в экономических отношениях – она выходит за пределы статуса государства-регулятора[27]. Новые экономические механизмы позволяют выделить новые роли (статусы) государства: «государство – цифровая платформа», «партия-государство» и др.[28] В этих условиях мы можем констатировать трансформацию критерия публичности в экономической области, изменение его соотношения с государственностью применительно к механизмам воздействия на экономические отношения.

Цифровизация несет с собой качественно новые формы участия общества в управлении: взаимный контакт в электронном взаимодействии, обратная связь в оцифрованных контрольно-надзорных и услуговых отношениях, возможность невластного субъекта посредством своей цифровой активности влиять на характер и направленность управленческих связей. По сути речь идет о формировании техноэко-

[23] См.: *Хабриева Т. Я.* «Юриспруденция пандемии» : территория чрезвычайного // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. Т. 18, № 1. С. 5–6.

[24] См.: *Мишевски М.* Государство как участник регулирования экономических процессов // Польша и Россия на этапе экономической интеграции и диверсификации / отв. ред. Л. В. Никифоров, Т. Е. Кузнецова. М., 2013. С. 102.

[25] См.: *Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В.* Право как эффективный фактор экономического развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 4–26.

[26] См.: *Талапина Э. В.* Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) : монография. М., 2015. 192 с.

[27] См.: The public sector's roles in the sharing economy and the implications for public values / S. Hofmann, Ø. Sæbø, A. M. Braccini, S. Za // Government Information Quarterly. 2019. Vol. 36, Issue 4. 101399. URL: https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101399

[28] См.: *Hu S.* Ways of «Control» : Changes and Implications from China's Reform of State-Owned Enterprises // Regulation of State-Controlled Enterprises. International Law and the Global South / J. Chaisse, J. Górski, D. Sejko (eds.). P. 109–124. Singapore. URL: https://doi.org/10.1007/978-981-19-1368-6_4

номики будущего – экономики с институтами, работающими на качественно новой технологической основе[29]. И экономическая функция государства в этих условиях усложняется тем, что должна обеспечивать регулирование подобных цифровых платформ или экосистем (совокупности цифровых платформ) в целях защиты экономических и иных интересов их участников.

Государство в интеграционной экономике

Активные процессы интеграции экономики, происходящие в последние десятилетия, сегодня осторожно сменяются деглобализационными тенденциями. В этих условиях получает актуальность признание роли государства в интеграции, но прежде всего как координатора развития[30].

М. Н. Марченко справедливо отмечает, что слухи о смерти современного национального государства и права, основанные на постулатах доминирующей в настоящее время либеральной, точнее неолиберальной модели глобализации, оказались преждевременными[31]. Государство не просто не отмирает, оно усиливает свое влияние, в том числе в контексте интеграционных образований, не только сохраняя, но и укрепляя свою национальную, в том числе правовую идентичность.

Говоря о роли государства в межгосударственных интеграционных образованиях, следует подчеркнуть тот факт, что экономическая функция государства в традиционном ее понимании дополняется, усложняется таким функциональным элементом (подфункцией), как формирование единого рынка, содействие ему, стимулирование и обеспечение свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Применительно к евразийской экономической интеграции нами рассматривалась трансформация государственного контроля и надзора как базовых управленческих функций, был сделан вывод о поэтапном формировании единого евразийского контрольно-надзорного пространства. В качестве его характерных признаков выделены неравномерность развития контрольно-надзорных механизмов применительно к отдельным сферам регулирования; формирование определенного соотношения национальной и наднациональной компетенции в сфере контроля и надзора; сочетание расширяющегося наднационального правового регулирования с национальными традициями контрольно-надзорной деятельности; влияние формирующихся транснациональных рынков на их регуляцию и др.[32]

Ученые считают, что цифровизация и глобализация экономических процессов приводят к фундаментальным противоречиям в сфере государственного управления. В частности дихотомией цифровизации является создание новых технологий, обеспечивающих прозрачность совершаемых участниками гражданского оборота финансовых операций и эффективность государственного управления, и формирование при этом новых форм экономического развития, которые не охватываются инструментами государственного управления[33]. В этой связи задача государства – своевременно обеспечить новые экономические формы полноценной регуляцией.

Характеризуя роль государств в экономике интеграционной, необходимо подчеркнуть, что в условиях современных вызовов и угроз применительно к России речь идет о формировании суверенной, но одновременно открытой для внешнего мира экономики. Несмотря на то, что главной темой Петербургского международного экономического форума в 2023 г. стало суверенное развитие, курс на открытость экономики (включая отказ от самоизоляции) был провозглашен в качестве важнейшего принципа современной российской экономики[34]. Представляется, что поиск золотой середины между принципами суверенной экономики, экономической идентичности и одновременно стандартами экономической открытости, готовности к кооперации и интеграции, доступности и комфортности экономического взаимодействия с дружественными

[29] См.: Выступление Владимира Путина на пленарном заседании XXVI Петербургского международного экономического форума 16 июня 2023 года. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/speeches/71445 (дата обращения: 25.07.2023).

[30] См.: *Косаров Е. А.* Экономическая интеграция Латинской Америки и США. М., 1979. С. 63.

[31] См.: *Марченко М. Н.* Государство и право в условиях глобализации. М., 2011. С. 29.

[32] См.: *Агамагомедова С. А.* Государственный контроль и надзор в области экономики в условиях ее интеграции // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 44–47.

[33] См.: *Васянина Е. Л.* Проблемы государственного управления экономикой в современных условиях // Финансовое право. 2021. № 2. С. 3–6.

[34] См.: Выступление Владимира Путина на пленарном заседании XXVI Петербургского международного экономического форума 16 июня 2023 года. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/speeches/71445 (дата обращения: 25.07.2023).

странами составляет сегодня содержание экономической функции российского государства.

Множественность ролей современного государства

Даже неполный анализ научного позиционирования государства в экономике позволяет сделать вывод о множественности ролей современного государства (регулятор, координатор, контролер, покровитель, «няня», партнер, сторож, жандарм, арбитр, собственник, сервис, цифровая платформа, партия и др.), их определенном соотношении на конкретных этапах развития, их трансформации.

Вопросы, связанные с занятостью, социальным обеспечением, перераспределением, юридической ответственностью, экологией, борьбой с бедностью, решением военных конфликтов, эпидемиологических и иных кризисов, были, есть и будут в бóльшей степени ответственностью государства. Ученые справедливо отмечают безразличность рынка к проблемам бедности и нищеты, экологии, научно-технического прогресса[35]. При этом современную экономику, рынок невозможно представить обособленно от социальной политики, благотворительности и общественных проектов, институтов гражданского общества.

Сложный и неоднозначный статус государства в экономических отношениях обусловлен также тем, что экономика регионов страны существенным образом отличается по многим показателям, по сути государство государству рознь. Ученые отмечают, что в связи с сильной пространственной неоднородностью предпринимательской активности и важностью региональных условий ведения бизнеса (в первую очередь институциональных) необходимо проводить более дифференцированную региональную политику в сфере малого и среднего предпринимательства, а также стимулировать развитие региональных экосистем предпринимательства[36].

Развивающиеся сегодня концепции конституционной, солидарной, социальной экономики отражают новые варианты соотношения изменяющейся экономики и права, обновленные роли государства в экономике.

Цифровизация и интеграция меняют экономическую функцию государства. Содержание публичности трансформируется: в интеграции от государства к наднациональным институтам отходит часть регуляторной функции; при цифровизации невластные субъекты соучаствуют в управлении посредством цифрового взаимодействия, которое предполагает в том числе и активизм, определенную инициативность граждан и организаций в рамках процедур предоставления государственных и муниципальных услуг, цифровом контроле и надзоре, иных формах взаимодействия.

Государство при определенных условиях (внутреннего и внешнего свойства) по сути меняет соотношение частных и публичных интересов, обеспечиваемых при осуществлении отдельных направлений экономической политики. Примерами могут служить вводимые государством ограничения на функционирование хозяйствующих субъектов в отдельных сферах экономики в период пандемии коронавируса, меры по частичной легализации параллельного импорта в условиях усиления санкционного давления и др. Сложно сказать, к какому типу государства можно отнести современное государство, применяющее подобные меры в экономических и смежным с ними областях (*Nanny state*, социальное государство, «государство-платформа», «государство-арбитр» или др.), но нельзя не согласиться с тем, что сегодня оно использует не столько механизмы налогового и финансового права, сколько арсенал средств административного права[37]. При этом зачастую административно-правовое регулирование экономики отождествляется с государственным регулированием как таковым, а векторы экономического развития меняются на различных этапах социальной эволюции[38].

В экономической ситуации современной России внешние вызовы, с которыми столкнулась отечественная экономика, благодаря эффективному, целенаправленному государственному регулированию стали стимулами для ее роста, своего рода окнами возможностей. По словам Президента Российской Федерации В. В. Путина, в таких условиях принципиаль-

[35] См.: *Марченко М. Н.* Указ. соч. С. 30.

[36] См.: *Баринова В. А., Земцов С. П., Царева Ю. В.* Предпринимательство и институты : есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 1–25.

[37] См.: *Путило Н. В., Волкова Н. С.* Указ. соч. С. 25.

[38] См.: *Агамагомедова С. А.* Административно-правовое регулирование экономики : эволюция подходов и современные тенденции // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1. С. 63–73.

но важно было дать бизнесу точку опоры, укрепить доверие к проводимой политике, подчеркнуть незыблемость фундаментальных рыночных институтов, свободы предпринимательства и гарантий защиты собственности.

Сохранение ответственной, сбалансированной бюджетной и денежно-кредитной политики; курс на обеспечение социальной справедливости, на сокращение бедности и неравенства; упор на развитие частной инициативы; увеличение производительности труда; рост инвестиционной активности; курс на открытость экономики – эти и другие направления экономической функции государства определяют принципы проактивной экономической политики, которая может строиться и реализовываться в тесной связке с представителями делового сообщества – с предпринимателями[39].

По сути речь идет о переходе на качественно новый уровень развития – о суверенной экономике (экономике предложения), которая не только реагирует на рыночную конъюнктуру и учитывает спрос, а сама формирует этот спрос. При этом расширение экономических возможностей России, ее потенциала должно быть прямо увязано с повышением благополучия ее граждан. Именно в этом и состоит воплощение экономического роста[40].

Таким образом, множественность ролей современного государства в экономике предполагает поиск и реализацию оптимального баланса между регуляцией и стимулированием экономической активности хозяйствующих субъектов со стороны государства, между административным принуждением и государственной поддержкой бизнеса (причем поддержкой, которая не должна нивелировать экономическую активность, предприимчивость хозяйствующих субъектов), между принципами суверенной экономики, национальными экономическими механизмами и универсальными стандартами экономической кооперации и интеграции, между экономическим обеспечением вопросов обороны страны, национальной безопасности, социальной, культурной и иной политики, между традиционными рыночными моделями функционирования хозяйства и инновационными формами современных экономических отношений.

Ситуация, когда «государства в экономике много», ничем не лучше ситуации, когда «государства в экономике недостаточно». Правы ученые, полагающие, что выбор между рынком и государством всегда является выбором между различными типами несовершенства[41].

Экономическая функция государства в условиях современных угроз и вызовов усложняется в связи с необходимостью решать экологические, социальные проблемы, вопросы цифровизации и интеграции, международной напряженности, которые так или иначе связаны с экономическими отношениями. Современное сложное понимание экономики (конституционная экономика, экономика предложения, зеленая экономика, экономика солидарности, социальная экономика и др.) должно лечь в основу концепции устойчивого развития[42].

«Меняющийся опыт человечества в сфере экономики»[43] должен быть обеспечен с точки зрения государства, его механизмов и форм управляющего воздействия, адекватных конкретной экономической ситуации.

Рыночные механизмы как регуляторы преимущественно экономического развития не могут успешно действовать сами по себе, а должны органически сочетаться с дееспособной государственной властью, с *сильными национальными государственно-правовыми институтами* (курсив наш. – *М. Н.*)[44]. Более того, оздоровление и последующее реформирование всей хозяйственной жизни в России и других странах непосредственно связано с усилением роли государства, экономической функции[45].

Государство обязано учитывать социальные запрос на объем и формы своего присутствия в экономической сфере, оперативно реагировать на любые изменения в ней в целях эффективного обеспечения прав и законных интересов граждан и организаций в экономических и связанных с ними отношениях.

---

[39] См.: Выступление Владимира Путина на пленарном заседании XXVI Петербургского международного экономического форума 16 июня 2023 года. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/speeches/71445 (дата обращения: 25.07.2023).

[40] См.: Там же.

[41] См.: *Сажина М. А.* Указ. соч. С. 130.

[42] См.: *Сморчкова Л. Н.* Административно-правовое обеспечение «зеленой» экономики в России // Государство и право. 2022. № 4. С. 106.

[43] См.: *Гаджиев Г. А.* Указ. соч. С. 108–173.

[44] См.: *Марченко М. Н.* Указ. соч. С. 30–31.

[45] См.: Теория государства и права. С. 66.

Библиографический список

Агамагомедова С. А. Административно-правовое регулирование экономики : эволюция подходов и современные тенденции // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1. С. 63–73.

Агамагомедова С. А. Государственный контроль и надзор в области экономики в условиях ее интеграции // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 44–47.

Административно-правовое регулирование в сфере экономики (современные формы и методы) : монография / под общ. ред. М. Н. Кобзарь-Фроловой ; отв. ред. В. М. Редкоус. Воронеж : Научная книга, 2021. 252 с.

Баринова В. А., Земцов С. П., Царева Ю. В. Предпринимательство и институты : есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 1–25.

Васянина Е. Л. Проблемы государственного управления экономикой в современных условиях // Финансовое право. 2021. № 2. С. 3–6.

Гаджиев Г. А. Легитимация идей «Права и экономики» (новые познавательные структуры для гражданского права) // Вестник гражданского права. 2017. № 6. С. 108–173. DOI: 10.24031/1992-2043-2017-17-6-108-173 (www.doi.org).

Клинова М. В. Государство-покровитель : социальное государство на перепутье // Современная Европа. 2019. № 2 (88). С. 151–163.

Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М. : Юстицинформ, 2010. 256 с.

Косаров Е. А. Экономическая интеграция Латинской Америки и США. М. : Наука, 1979. 231 с.

Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М. : Проспект, 2011. 400 с.

Мишевски М. Государство как участник регулирования экономических процессов // Польша и Россия на этапе экономической интеграции и диверсификации / отв. ред. : Л. В. Никифоров, Т. Е. Кузнецова. М. : ИЭ РАН, 2013. 234 с.

Мэнкью Н. Г. Принципы экономикс. СПб. : Питер Ком, 1999. 784 с.

Самуэльсон Пол А., Нордхаус Вильям Д. Экономика / пер. с англ. М. : БИНОМ, Лаборатория базовых знаний, 1997. 800 с.

Путило Н. В., Волкова Н. С. Феномен «Nanny state» : новый вид государства или модификация государственного патернализма в современных условиях? // Журнал российского права. 2020. № 12. С. 19–31. DOI: 10.12737/jrl.2020.144

Сажина М. А. Изъяны рыночного механизма и провалы государственного управления : методологические аспекты // Экономические стратегии. 2019. Т. 21, № 8 (166). С. 124–133.

Сморчкова Л. Н. Административно-правовое обеспечение «зеленой» экономики в России // Государство и право. 2022. № 4. С. 103–109. DOI: 10.31857/S102694520019592-2

Сосна С. А. Об экономической функции государства в развивающихся странах // Правовое регулирование экономики : сборник статей. Вып. 2 / редкол. : В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин, С. А. Сосна. М. : Наука, 1979. 248 с.

Старилов Ю. Н. Модернизация государства и административного права // Юридические записки. 2012. № 2 (25). С. 222–232.

Талапина Э. В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) : монография. М. : Юриспруденция, 2015. 192 с.

Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2004. 768 с.

Тихомиров Ю. А. Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 11. С. 5–18.

Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Право как эффективный фактор экономического развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 4–26.

Хабриева Т. Я. «Юриспруденция пандемии» : территория чрезвычайного // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. Т. 18, № 1. С. 5–9. DOI: 10.12737/jflcl.2022.001

Ходырев А. А. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства на современном этапе : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М. : МИИТ, 2013. 24 с.

Чиркин В. Е. Государственный сектор экономики и право в странах социалистической ориентации // Правовое регулирование экономики : сборник статей. Вып. 2 / редкол. : В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин, С. А. Сосна. М. : Наука, 1979. 248 с.

Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. М. : ПАРТИЗДАТ ЦК ВКП (б), 1937. 243 с.

The public sector's roles in the sharing economy and the implications for public values / S. Hofmann, Ø. Sæbø, A. M. Braccini, S. Za // Government information quarterly. 2019. Vol. 36, issue 4. 101399. URL: https://doi.org/10.1016/j.giq. 101399

Hu S. Ways of «Control» : Changes and implications from china's reform of state-owned enterprises // Regulation of state-controlled enterprises. International law and the Global South / J. Chaisse, J. Górski, D. Sejko (eds.). Singapore, 2022. P. 109–124. URL: https://doi.org/10.1007/978-981-19-1368-6_4

Colás A. S. The Rate of growth of real wages and the role of the state in the economy // Public and private enterprise in a mixed economy. International Economic Association Series / W. J. Baumol (ed.). London, 1980. URL: https://doi.org/10.1007/978-1-349-16394-6_29

Laville Jl. Solidarity Economy // International encyclopedia of civil society / H. K. Anheier, S. Toepler, (eds/). New York, NY. 2010. URL: https://doi.org/10.1007/978-0-387-93996-4_801

References

Agamagomedova S. A. Administrative and legal regulation of the economy : the evolution of approaches and current trends // Proceedings of the Voronezh State University. Series: Law. 2022. No. 1. P. 63–73.

Agamagomedova S. A. State control and supervision in the field of economics in the conditions of its integration // Administrative law and process. 2021. No. 9. P. 44–47.

Administrative and legal regulation in the sphere of economy (modern forms and methods) : monograph / ed. M. N. Kobzar-Frolova ; resp. ed. V. M. Redkous. Voronezh : Scientific book, 2021. 252 p.

Barinova V. A., Zemtsov S. P., Tsareva Yu. V. Entrepreneurship and institutions : is there a connection at the regional level in Russia? // Issues of Economics. 2018. No. 6. P. 1–25.

Vasyanina E. L. Problems of state management of the economy in modern conditions // Financial law. 2021. No. 2. P. 3–6.

Gadzhiev G. A. Legitimation of the ideas of «law and economics» (new cognitive structures for civil law) // Bulletin of civil law. 2017. No. 6. P. 108–173. DOI: 10.24031/1992-2043-2017-17-6-108-173 (www.doi.org).

Klinova M. V. The patron state : the welfare state at the crossroads // Modern Europe. 2019. No. 2 (88). P. 151–163.

Constitutional economics / managing ed. G. A. Gadzhiev. Moscow : Yustitsinform, 2010. 25 p.

Kosarov E. A. Economic integration of Latin America and the USA. Moscow : Nauka Publishing House, 1979. 231 p.

Marchenko M. N. State and law in the context of globalization. Moscow : Prospekt, 2011. 400 p.

Miszewski M. State as a participant in the regulation of economic processes / Poland and Russia at the stage of economic integration and diversification / L. V. Nikiforov, T. E. Kuznetsova (eds.). Moscow : IE RAN, 2013. 234 p.

Mankiw N. G. Principles of economics. St. Petersburg : Peter Kom, 1999. 784 p.

Samuelson Paul A., Nordhaus William D. Economics / transl. from engl. Moscow : BINOM, Laboratory of basic knowledge, 1997. 800 p.

Putilo N. V., Volkova N. S. The «Nanny state» phenomenon : a new type of state or a modification of state paternalism in modern conditions? // Journal of Russian law. 2020. No. 12. P. 19–31. DOI: 10.12737/jrl.2020.144

Sazhina M. A. Flaws of the market mechanism and failures of public administration : Methodological aspects // Economic strategies. 2019. Vol. 21, no. 8 (166). P. 124–133.

Smorchkova L. N. Administrative and legal support of the green economy in Russia // State and law. 2022. No. 4. P. 103–109. DOI: 10.31857/S102694520019592-2

Sosna S. A. On the economic function of the state in developing countries // Legal regulation of the economy : a collection of articles. Issue. 2 / V. E. Chirkin, Yu. A. Yudin, S. A. Sosna (eds.). Moscow : Nauka Publishing House, 1979. 248 p.

Starilov Yu. N. Modernization of the state and administrative law // Legal notes. 2012. No. 2 (25). P. 222–232.

Talapina E. V. Public administration in the information society (legal aspect) : monograph. Moscow : Jurisprudence, 2015. 192 p.

Theory of state and law : a course of lectures / N. I. Matuzova, A. V. Malko (eds.). 2nd ed., rev. and add. Moscow : Yurist, 2004. 768 p.

Tikhomirov Yu. A. Dynamics of management in modern society // Journal of Russian law. 2021. Vol. 25, No. 11. P. 5–18.

Tikhomirov Yu. A., Talapina E. V. Law as an effective factor in economic development // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2020. No. 1. P. 4–26.

Khabrieva T. Ya. "Pandemic jurisprudence" : the territory of the emergency // Journal of foreign legislation and comparative law. 2022. Vol. 18, no. 1. P. 5–9. DOI: 10.12737/jflcl.2022.001

Khodyrev A. A. Administrative and legal regulation of public-private partnership at the present stage : cand. legal sci. dis. Moscow : MIIT, 2013. 24 p.

Chirkin V. E. The public sector of the economy and law in the countries of socialist orientation // Legal regulation of the economy : a collection of articles. Issue 2 / V. E. Chirkin, Yu. A. Yudin, S. A. Sosna (eds.). Moscow : Nauka Publishing House, 1979. 248 p.

Engels F. The origin of the family, private property and the state. Moscow : Partizdat of the Central Committee of the All-Union Communist Party of Bolsheviks, 1937. 243 p.

The public sector's roles in the sharing economy and the implications for public values / S. Hofmann, Ø. Sæbø, A. M. Braccini, S. Za // Government information quarterly. 2019. Vol. 36, issue 4. 101399. URL: https://doi.org/10.1016/j.giq. 101399

Hu S. Ways of «Control» : Changes and implications from china's reform of state-owned enterprises // Regulation of state-controlled enterprises. international law and the Global South / J. Chaisse, J. Górski, D. Sejko (eds.). Singapore, 2022. P. 109–124. URL: https://doi.org/10.1007/978-981-19-1368-6_4

Colás A. S. The Rate of growth of real wages and the role of the state in the economy // Public and private enterprise in a mixed economy. International Economic Association / W. J. Baumol (eds). Series London, 1980. URL: https://doi.org/10.1007/978-1-349-16394-6_29

Laville Jl. Solidarity Economy // International encyclopedia of civil society / H. K. Anheier, S. Toepler, (eds.). New York, 2010. URL: https://doi.org/10.1007/978-0-387-93996-4_801

Институт государства и права Российской академии наук

Агамагомедова С. А., кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса

E-mail: saniyat_aga@mail.ru

Поступила в редакцию: 31.01.2024

Для цитирования:

Агамагомедова С. А. Государство в экономике : теоретико-правовое обоснование // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 73–83. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/73-83.

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Agamagomedova S. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor., Senior Researcher in the Sector of Administrative Law and Administrative Procedure

E-mail: saniyat_aga@mail.ru

Reserved: 31.01.2024

For citation:

Agamagomedova S. A. The State in the Economy : Theoretical and Legal Substantiation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 73–83. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/73-83.

УДК 34
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/84-96

ОЛЕНЕВОДСТВО КАК ВИД ТРАДИЦИОННОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В. А. Кряжков
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

REINDEER BREEDING AS A TYPE OF TRADITIONAL ECONOMIC ACTIVITY OF INDIGENOUS SMALL-NUMBERED PEOPLES OF THE NORTH, SIBERIA AND THE FAR EAST OF THE RUSSIAN FEDERATION: LEGAL ASPECT

V. A. Kryazhkov
National Research University «Higher School of Economics»

Аннотация: рассматриваются правовые проблемы оленеводства в России; дается общая характеристика оленеводства, показано действующее законодательство в этой сфере, систематизированы инициативы по его совершенствованию, сформулировано понимание права на занятие оленеводством, прав и обязанностей оленеводов и некоторых других вопросов их статуса; обосновывается необходимость принятия федерального закона о северном оленеводстве.
Ключевые слова: оленеводство, традиционная хозяйственная деятельность коренных малочисленных народов, законодательство об оленеводстве, проекты федеральных законов об оленеводстве, правовая определенность вопросов оленеводства.

Abstract: the article is devoted to the legal problems of reindeer husbandry in Russia. The author gives a general characteristic of reindeer husbandry, shows the current legislation in this area, systematizes initiatives to improve it, formulates an understanding of the right to engage in reindeer husbandry, the rights and obligations of reindeer herders and some other issues of their status. The need for a federal law on reindeer husbandry is substantiated in the conclusion.
Key words: reindeer husbandry, traditional economic activity of indigenous small-numbered peoples, reindeer husbandry legislation, draft federal laws on reindeer husbandry, legal certainty of reindeer husbandry issues.

1. Оленеводство в Российской Федерации: общая характеристика

В России северное домашнее оленеводство (далее – северное оленеводство, оленеводство), являясь фактически этнической отраслью животноводства, определяется как вид традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов[1] по разведению и использованию оленей. Из числа этого сообщества данной деятельностью уже сотни лет занимаются представители 16 народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также отдельные группы коми и якутов. Наиболее развито оленеводство у ненцев, саамов, хантов, долганов, эвенов, эвенков, чукчей и коряков[2]. Им, например,

[1] Перечень видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации : утв. распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2009 г. № 631-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2493.

[2] См.: *Йернслеттен Й.-Л. Л., Клоков К.* Устойчивое оленеводство. Издание Центра саамских исследований. Университет Тромсё, 2002–2003. С. 24.

© Кряжков В. А., 2024

занимаются 40 % ямальских ненцев, ведущих кочевой образ жизни[3], а в целом по стране – 52 тысячи семей северных народов[4].

Оленеводческие народы проживают в 18 субъектах Российской Федерации: в республиках Бурятия, Коми, Саха (Якутия), Тыва, Забайкальском, Красноярском, Камчатском и Хабаровском краях, Амурской, Архангельской, Иркутской, Магаданской, Мурманской и Сахалинской областях, Ненецком, Ханты-Мансийском, Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах. Большая часть поголовья домашних северных оленей сосредоточена в автономных округах – Ямало-Ненецком (649 тыс.), Ненецком (168 тыс.), Чукотском (125 тыс.), Республике Саха (Якутия) (157 тыс.) и Красноярском крае (121 тыс.). В сумме на них приходится более 80 % оленей от их общего числа. Всего же в Российской Федерации численность этих животных составляет 1,6 млн голов, или 60 % от мирового поголовья[5].

В России выделяют две основные формы традиционного оленеводства – тундровое (оно же кочевое) и таежное (полукочевое), а также их разновидности – лесотундровые и горно-таежные[6]. В корреляции с названными формами оленеводства находятся два экотипа оленей – тундровые и лесные, объединяющие четыре основные их породы – ненецкую, эвенкийскую, эвенскую и чукотскую, которые являются важным генетическим ресурсом, нуждающимся в сбережении[7].

Северное оленеводство во всех проявлениях само по себе должно охраняться как уникальное культурное наследие человечества[8]. В Российской Федерации оно составляет основу самобытной культуры и традиционного образа жизни большей части коренных народов Севера, их идентичности, демографической устойчивости, занятости и органичной связанности со своими исконными территориями проживания. Олени для них – это наиболее доступный и необходимый мясной продукт, транспортное средство, сырье для одежды, жилищ и художественных промыслов, источник вдохновения, формирования мифологии, обрядов и праздников. Экономическое значение оленеводства как сельскохозяйственной отрасли пока остается несущественным. Вместе с тем оленье мясо относится к деликатесному диетическому экологически чистому продукту, полезными свойствами обладает молоко оленей, их кровь и панты используются для производства востребованных лекарств.

С учетом названных обстоятельств вполне обоснованно, что Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р)[9] декларирует необходимость государственной поддержки северного оленеводства, в том числе путем принятия мер, нацеленных на охрану и рациональное использование пастбищ, создание цехов по первичной и глубокой переработки продукции оленеводства, развитие селекционно-племенной работы по улучшению пород северного оленя, увеличение размеров субсидий за счет средств федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на ведение северного оленеводства. При этом совершенствование законодательства рассматривается в качестве важной меры, обеспечивающей реализацию поставленных Концепцией задач.

2. Действующее российское законодательство об оленеводстве

Признание оленеводства в качестве традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов предполагает, что на оленеводческие народы, входящие в это сообщество, распространяются общие положения о правах коренных малочисленных народов, закрепленные в Конституции РФ (ч. 1 ст. 69, п. «м» ч. 1 ст. 72), соответствующих федеральных законах[10] и между-

[3] См.: *Головнёв А. В., Гарин Н. П., Куканов Д. А.* Оленеводы Ямала (материалы к Атласу кочевых технологий). Екатеринбург, 2016. С. 14.

[4] Арктический бюллетень. Мониторинг социально-экономического развития Арктической зоны России. Вып. 85 (март 2023). С. 8.

[5] См.: *Калитин Р. Р.* Современное состояние, проблемы северного оленеводства и пути их решения // Российская Арктика. 2021. № 4 (15). С. 29–34 ; *Михайлова А.* По законам тундры. В северных регионах страны развивают традиционное оленеводство // Агроинвестор. 2021. 4 окт.

[6] См.: *Клоков К. Б., Хрущев С. А.* Оленеводческое хозяйство коренных народов Севера России : информационно-аналитический обзор. Т. 1. СПб., 2004. С. 8–9.

[7] См.: *Южаков А. А., Мухачев А. Д.* Этническое оленеводство Западной Сибири : ненецкий тип. Новосибирск, 2001. С. 37–38.

[8] См.: *Южаков А. А.* Северное оленеводство в XXI в. : генетический ресурс, культурное наследие и бизнес // Арктика : экология и экономика. 2017. № 2 (26). С. 131–135.

[9] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 2. Ст. 876.

[10] О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации : федер. закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации.

народно-правовых актах[11]. Однако данные положения не во всех случаях применимы к оленеводству[12].

В то же время на федеральном уровне есть лишь единичные правовые нормы, непосредственно касающиеся оленеводства, прав и обязанностей оленеводов. К таковым в частности относят положения:

– о том, что охрана земель, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными, сезонными пастбищами, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации (ст. 13 Земельного кодекса РФ[13]);

– земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы гражданам и юридическим лицам только на праве аренды или на праве безвозмездного пользования на срок не менее чем пять лет (ч. 6 ст. 10 Федерального закона от 24 июня 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»[14]);

– леса могут использоваться для ведения сельского хозяйства, в том числе северного оленеводства. Лесные участки для оленеводства по общему правилу предоставляются гражданам и юридическим лицам на основании договоров аренды; эти участки могут представляться в безвозмездное пользование, если оленеводство осуществляется для собственных нужд; леса могут использоваться в названных целях без предоставления лесного участка, с установлением или без установления сервитута, публичного института (ст. 38 Лесного кодекса РФ[15]);

– не уплачивается государственная пошлина за государственную регистрацию ограничений прав и обременений земельных участков, используемых для северного оленеводства (подп. 4.2 п. 3 ст. 333.35 Налогового кодекса РФ[16]);

– организации всех форм собственности, занимающиеся оленеводством, имеют право приобретать и использовать охотничье огнестрельное оружие, в том числе с нарезным стволом (ст. 10, 15 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»[17]);

– владельцы оленей обязаны их маркировать и вести учет животных в порядке, установленном ст. 19.1 Закона РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (в ред. от 14.07.2022)[18] и соответствующими правилами[19], а также предоставлять сельскохозяйственным органам управления данные о них[20];

1999. № 18. Ст. 2209 ; Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : федер. закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. 30. Ст. 3122 ; О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 20. Ст. 1972.

[11] О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах : Конвенция МОТ № 169 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной организацией труда. 1957–1990. Т. II. Женева, 1991. С. 2193–2207 ; Декларация ООН 2007 г. о правах коренных народов // Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. М., 2019.

[12] См.: *Филант К. Г.* Об образовании территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 39 (81). С. 86–89.

[13] Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

[14] Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3018.

[15] Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278. Данные положения конкретизируются в п. 16 Правил использования лесов для ведения сельского хозяйства (утв. приказом Минприроды России от 2 июля 2020 г. № 408). URL: http://pravo.gov.ru, 01.12.2020.

[16] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.

[17] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 51. Ст. 5681.

[18] Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

[19] Об утверждении правил осуществления учета животных, подлежащих индивидуальному или групповому маркированию и учету, случаев осуществления индивидуального или группового маркирования и учета животных, а также сроков осуществления учета животных : постановление Правительства РФ от 5 апреля 2023 г. № 550 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 15. Ст. 2701.

[20] Об утверждении форм федерального статистического наблюдения с указаниями по их заполнению для организации Министерством сельского хозяйства Российской Федерации федерального статистического наблюдения за состоянием сельскохозяйственного производства : приказ Минэкономразвития России и

– северные олени – вид животных, особи которых используются в качестве племенных (ст. 13 Федерального закона от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве»[21]), а также являются объектом сельскохозяйственного страхования (ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 25 июля 2011 г. № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства"»[22]);

– применительно к представителям коренных малочисленных народов – оленеводам, ведущим кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющим места, где они постоянно или преимущественно проживают, местом их проживания с регистрацией по адресу местной администрации или территориального органа местной администрации (при его наличии) может быть признано одно из муниципальных образований (по выбору лица), в границах которого проходят маршруты кочевий этих граждан (ст. 2, 6.1 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (в ред. от 01.07.2021))[23]. Данное положение нацелено на решение социальных вопросов указанных лиц, оно в частности принимается во внимание при усыновлении ими ребенка – на них не распространяется требование в подобном случае иметь постоянное место жительства в классическом понимании, достаточно представить документ о названной выше регистрации (п. 8 ч. 1 ст. 217 Семейного кодекса РФ[24], ч. 1.2. ст. 271 Гражданского процессуального кодекса РФ[25]);

– должны предусматриваться особенности организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам дошкольного и начального общего образования для обучающихся, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, ведущим кочевой и (или) полукочевой образ жизни, в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности (ч. 12 ст. 13, п. 6 ч. 15 ст. 91 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 24.06.2023)[26]). Это положение призвано оптимизировать обучение более 6,5 тысячи детей из кочевых семей оленеводов[27].

Приведенные положения позволяют констатировать, что федеральное законодательство в сфере оленеводства фрагментарное и во многом декларативное. В таком виде оно не способно обеспечить его устойчивое развитие и надлежащую защиту прав оленеводов.

Региональные законы об оленеводстве направлены на компенсацию этих недостатков. Их принятие согласуется с положениями Конституции РФ о разграничении предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71, 72, 73, 76). В настоящее время такие законы действуют в 12 субъектах Российской Федерации[28]. Из них четыре закона – Камчатского, Красноярского, Хабаровского краев и Сахалинской области – закрепляют преимущественно меры государственной поддержки оленеводства. Восемь других законов – республик Коми и Саха (Якутия), Забайкальского края, Магаданской и Мурманской областей, Ненецкого, Чукотского, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов – в той или иной степени нацелены на разрешение таких вопросов, как предоставление и использование пастбищ, нормирование, учет и маркировка оленей, охрана их от хищников, племенная работа, ветеринарное обслуживание, подготовка кадров, социальная защита оленеводов, возмещение ущерба, причиненного оленеводству.

Региональное законодательство об оленеводстве достаточно однообразное, сформировалось в значительной степени под влиянием непринятых федеральных законопроектов. Оно отчасти воспол-

---

Росстата от 31 декабря 2019 г. № 835. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

[21] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 32. Ст. 3199 ; Об утверждении перечня видов животных, особи которых используются в качестве племенных животных : приказ Минсельхоза России от 1 июня 2020 г. № 302. URL: http://pravo.gov.ru, 08.07.2020.

[22] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 31. Ст. 4700.

[23] Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

[24] Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1. Ст. 16.

[25] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

[26] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

[27] См. пояснительную записку к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации"» № 237145-8. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».

[28] Законодательство мира в сфере оленеводства : сборник / сост. : С. Н. Харючи, Т. Р. Акчурин. Ханты-Мансийск, Тюмень, 2021. С. 206–352.

няет правовые пробелы в рассматриваемой сфере. Вместе с тем данное законодательство изобилует отсылками часто к несуществующему федеральному законодательству, содержит нормы, установление которых входит в компетенцию федеральных органов государственной власти (например, о преимущественном праве лиц из числа коренных малочисленных народов на занятие оленеводством, о налоговых льготах, о правах и обязанностях, связанных с предоставлением и использованием пастбищ). Поэтому надо признать, что принятые на региональном уровне законы об оленеводстве в принципе не способны обеспечить в полном объеме решение стоящих задач этой отрасли.

3. Инициативы по совершенствованию федерального законодательства об оленеводстве

Очевидно, что для выработки общих подходов и создания прочных законодательных основ оленеводства в России требуется полноценное федеральное регулирование. Понимание этого отражают разнообразные инициативы, касающиеся данной сферы, возникшие за последние 30 лет. Их можно дифференцировать на четыре группы.

Первую группу образуют *законодательные инициативы по отдельным вопросам оленеводства*. В частности Собрание депутатов Ненецкого автономного округа, используя свое право законодательной инициативы, вносило на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ следующие проекты[29]:

– проект федерального закона (№ 520742-5 2011 г.) о внесении изменений в Лесной кодекс РФ в части предоставления права на заключение договора аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для ведения северного оленеводства без проведения конкурса. Данная инициатива не получила поддержки (по тем причинам, например, что введение такой нормы спровоцирует подобные притязания других лесопользователей, нарушает принцип равенства пользователей лесов, приведет к вымыванию доходов субъектов РФ) и была отклонена[30];

– проект федерального закона (№ 114931-5 2008 г.) о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части установления преимущественного права общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на приобретения права аренды земельных участков, занятых оленьими и отгонными пастбищами. Два комитета Государственной Думы из трех высказались в поддержку этого законопроекта, но Правительство РФ в своем официальном отзыве от 19 мая 2009 г. № 216п-П11 констатировало, что предлагаемая норма приведет к неравенству в правах между теми, кто входит в общину, и теми, кто в ней не состоит. В результате законопроект был отклонен Государственной Думой[31].

С законодательной инициативой выступала и Дума Чукотского автономного округа. Она дважды (в 1999 и 2004 гг.) предлагала внести поправки в федеральные законы, которые уравнивали бы в пенсионных правах оленеводов и других лиц – рыбаков, охотников-промысловиков, а также зоотехников, ветеринарных техников, ветеринарных фельдшеров, если они трудились непосредственно в оленеводческих бригадах и постоянно проживали в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Эти законопроекты признавались необоснованными (в том числе в силу несопоставимости трудовой нагрузки и условий труда оленеводов с претендентами на льготную пенсию, а также отсутствия необходимых финансовых средств) и отклонялись Государственной Думой[32].

В 2016 г. депутаты Государственной Думы Н. М. Харитонов, Д. О. Хороля, В. Н. Пивненко, И. Н. Абрамов и другие внесли на рассмотрение палаты Проект федерального закона № 1026256-6 «О государственной поддержке лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, ведущих кочевой образ жизни». Он был нацелен на сохранение и развитие кочевого образа жизни как формы жизнедеятельности северных народов, занимающихся оленеводством. В законопроекте раскрывались ключевые понятия регулируемых отношений (северное оленеводство, оленьи пастбища, кочевой образ жизни и др.), определялись принци-

[29] Во всех случаях рассмотрения законопроектов используется справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

[30] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 марта 2012 г. № 242-6 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 14. Ст. 1612.

[31] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 16 октября 2009 г. № 2673-5 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 43. Ст. 5018.

[32] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 28 апреля 2000 г. № 358-III ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 19. Ст. 2055 ; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 12 января 2005 г. № 1423-IV ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 4. Ст. 243.

пы и меры государственной поддержки кочующих оленеводов, полномочия региональных и муниципальных органов власти в этой сфере. Инициативу одобрили профильные комитеты Думы – Комитет по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока и Комитет по делам национальностей. Однако инициатива не получила положительной оценки Правительства РФ в виду того, что проект дублирует нормы федеральных законов, не имеет самостоятельного предмета правового регулирования. Государственная Дума в 2018 г. отклонила указанный законопроект[33].

Вторую группу составляют *инициативы, связанные с разработкой полномасштабных проектов федеральных законов о северном оленеводстве.* Впервые это произошло в 1997 г., когда депутатами Государственной Думы В. И. Гаюльским, В. В. Гоманом и Г. М. Ойнвидом на рассмотрение палаты был внесен проект закона о северном оленеводстве (№ 97700749-2). Он состоял из 23 статей, был ориентирован на комплексное регулирование оленеводческих отношений, принят Государственной Думой (23 декабря 1998 г.) и одобрен Советом Федерации (27 января 1999 г.). Президент РФ не подписал данный закон в том числе по тем причинам, что его положения, касающиеся понятия «оленьи пастбища», не соответствуют земельному и лесному законодательству, не согласуются с требованиями Гражданского кодекса РФ и некоторых других федеральных законов (письмо от 11 февраля 1999 г. № Пр-181). Совет Государственной Думы снял с рассмотрения указанный закон 18 ноября 1999 г. (протокол № 226, п. 28).

Вторично инициатива исходила от депутатов Государственной Думы В. Е. Пивненко, Н. Л. Пискунова, В. М. Етылена, В. П. Маркова, В. Н. Басыгысова и И. К. Чернышенко, которые в 2002 г. вновь внесли на рассмотрение палаты проект федерального закона о северном оленеводстве (№ 220824-3). По сути он представлял собой модернизированный вариант предыдущего законопроекта. Он не получил поддержки в Комитете Государственной Думы по проблемам Севера и Дальнего Востока в том числе по той причине, что его положения не согласуются с Бюджетным кодексом РФ, регулируют отношения, составляющие предмет иных федеральных законов, вводят в оборот формы собственности на оленей (коллективная и индивидуальная), не предусмотренные Конституцией РФ и Гражданским кодексом РФ (заключение от 17 октября 2007 г.). Правовое управление Государственной Думы, давая заключение (от 21 ноября 2008 г. № 2.2-1/4452) на данный проект закона, обращало внимание на то, что в нем не раскрыт статус оленевода, без учета требований действующего федерального законодательства решаются вопросы страхования оленей и землепользования. Постановлением Государственной Думы от 16 января 2009 г. № 1603-5 ГД проект указанного федерального закона был отклонен[34].

В третью группу входят *инициативы в форме законотворческих намерений.* В качестве таковой, например, можно характеризовать действия Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, который своим решением от 28 октября 2009 г. поставил задачу разработать проект федерального закона о государственной поддержке северного оленеводства. С этой целью была создана рабочая группа, которая подготовила проект закона из 17 статей, регламентирующих цели, принципы, основные направления, виды и формы государственной поддержки оленеводства в Российской Федерации. Однако данный законопроект не удалось согласовать с Минсельхозом России, который предлагал ограничиться внесением поправок, касающихся оленеводства, в Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (письмо Минсельхоза от 19 ноября 2010 г.). В последующем материалы по законопроекту о государственной поддержке оленеводства были переданы для работы в Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока (решение Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера от 21 февраля 2012 г.). Ее результаты не известны.

В декабре 2012 г. Совет Федерации поручил своим комитетам рассмотреть вопрос о целесообразности разработки в качестве его законодательной инициативы проекта федерального закона о государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, занимающихся оленеводством и ведущих кочевой образ жизни[35]. Информация об исполнении этого поручения отсутствует.

[33] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 7 июня 2018 г. № 4170-7 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 25. Ст. 3615.

[34] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 468.

[35] О государственной поддержке социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) : поста-

В четвертую группу можно включить *инициативы – предложения последних лет относительно укрепления федеральных правовых основ оленеводства.* По этому поводу высказывались сенаторы Совета Федерации[36]. В частности А. И. Широков (Магаданская область) обратил внимание на необходимость регулирования северного оленеводства на федеральном уровне, что должно способствовать его становлению в качестве самостоятельной отрасли сельского хозяйства; по мнению Г. П. Ледкова (Ямало-Ненецкий автономный округ) важно закрепить статус кочевников, их права на земли и территории, на охоту, ловлю рыбы и собирательство; Е. Б. Шумилова (Республика Коми) призвала уравнять в правах оленеводов-ненцев, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, и оленеводов-коми, не входящих в это сообщество, информировала о работе в Совете Федерации над проектом закона об оленеводстве. Председатель Государственного собрания Республики Саха (Якутия) П. В. Гоголев на сессии Национального лесного форума (2019 г., г. Якутск) предлагал выделить оленьи пастбища в отдельную категорию земель, установить новый вид использования лесов – в целях сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока[37].

Положения, созвучные с названными позициями, находят отражение в Резолюции международной конференции «Устойчивое развитие оленеводства в условиях глобальных перемен в Арктике» (16–17 марта 2023 г., г. Нерюнгри, Республика Саха (Якутия))[38], в которой федеральным органам государственной власти рекомендуется:

– организовать с субъектами РФ обсуждение вопроса относительно принятия федерального закона об оленеводстве;

– внести изменения в федеральное законодательство с целью обеспечения государственной поддержки лиц, ведущих кочевой и полукочевой образ жизни;

– дополнить Земельный кодекс РФ в части, касающейся возможности лицам из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока получать земельные участки в безвозмездное пользование для осуществления северного оленеводства (п. 13 ч. 2 ст. 39.10);

– закрепить понятие «оленьи пастбища» в ГОСТ Р 59055-2020 «Национальный стандарт РФ. Охрана окружающей среды. Земли. Термины и понятия» как отдельного вида угодий;

– пересмотреть правила охоты на хищных животных, угрожающих численности оленей, на территориях хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Таким образом, законотворческие инициативы в сфере оленеводства, как следует из проведенного обзора, формируются с устойчивым постоянством. Они многообразны и разноплановы, отражают ожидания оленеводов, нацелены на преодоление пробелов и дополнение федерального законодательства. В своей совокупности эти инициативы, несомненно, представляют собой правовой опыт, который необходимо учитывать в правовом регулировании рассматриваемых отношений.

4. Вопросы оленеводства, требующие правовой определенности

Право на занятие оленеводством

В настоящий момент в Российской Федерации право на оленеводство не регламентируется. По факту, как упоминалось выше, им монопольно занимаются только лица из числа оленеводческих народов – коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также отдельных групп коми и якутов. Такое положение вещей должно сохраняться, поскольку данный вид хозяйственной деятельности составляет основу традиционной культуры и образа жизни названных народов. Соответственно, было бы логично законодательно признать за ними исключительное право на оленеводство[39].

новление Совета Федерации от 19 декабря 2012 г. № 399-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52. Ст. 7352.

[36] Арктический бюллетень. Вып. 68 (сентябрь 2021). С. 8–9 ; Там же. Вып. 81 (ноябрь 2022). С. 8, 10.

[37] Там же. Вып. 41 (июнь 2019). С. 4.

[38] Резолюция международной конференции «Устойчивое развитие оленеводства в условиях глобальных перемен в Арктике» (16–17 марта 2023 г., г. Нерюнгри, Республика Саха (Якутия)). URL: https://arctic-council-russia.ru/events/korennye-malochislennye-narody-arktiki/mezhdunarodnyy-chempionat-po-traditsionnomu-olenevodstvu/ (дата обращения: 22.03.2024).

[39] Такой подход имеет место в Норвегии и Швеции, где оленеводство рассматривается как особая привилегия саамов, позволяющая им сохранить свою культуру (Саамская конвенция северных стран 2017 г. URL: https://www.sametinget.se/105173 (дата обращения: 22.03.2024)). Обоснования подобного подхода применительно к российской ситуации см.: *Клоков К. Б.* Традиционное природопользование народов Севера : концепция сохранения и развития / под ред. Е. Е. Сыроечковского и

Дополнительно к этому, учитывая состояние и потенциал пастбищ, следовало бы установить ограничения и по кругу лиц, наделенных правом владеть северными оленями. В Норвегии, например, к таковым относят только лиц саамского происхождения, обладающих правом метить оленей, ранее занимавшихся оленеводством как своим основным промыслом, имеющих родителей (или являющихся внуками/внучками) лиц, которые занимались оленеводством в качестве основного профессионального занятия и которые включены в часть общины сийди или должны быть включены в часть этой оленеводческой общины. Указанное право получают также усыновленные (удочеренные) лица, в том числе не саамского происхождения; лицо, состоящее в браке (сожительствующее) с лицом, имеющим право на мечение оленей (параграфы 9, 10, 32 Закона об оленеводстве 2007 г.[40]). Схожие положения содержит Закон Швеции 1971 г. об оленеводстве[41], согласно которому право на оленеводство принадлежит лицу саамского происхождения (сааму), который может в соответствии с нормами данного Закона использовать землю и воду для содержания себя и оленей; названное право может осуществляться членами саамских общин (параграф 1).

При этом нужно исходить из того, что рассматриваемое право на оленеводство и право владеть оленями:

– должны гарантироваться всем оленеводческим народам и лицам, относящимся к ним, на равных условиях;

– переуступка указанных прав допустима только по отношению к тем, кто входит в круг субъектов, обладающих названными правами;

– данные права не могут быть барьером для привлечения к работе в оленеводческой отрасли лиц, не относящихся к народам Севера.

Права и обязанности оленеводов

Ключевым вопросом, требующим правовой определенности, остается право коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и лиц, относящихся к ним, пользоваться землями (территориями) и сопряженными с ним правами в целях ведения традиционного оленеводства. Действующее федеральное законодательство, как показано выше, весьма контурно обрисовывает данные права. Возможные подходы представлены в законах об оленеводстве Норвегии, Швеции и Финляндии[42]. Принимая их во внимание и учитывая отечественные практики и потребности, было бы целесообразно юридически признать положения:

– в Российской Федерации северные народы занимаются оленеводством в границах территорий, на которых они с древних времен традиционно осуществляли эту деятельность. Данные территории являются зоной выпаса оленей, где выделяются сезонные пастбища – летние, осенние, зимние и весенние, миграционные лагеря (становища), места спаривания и отела, священные и культовые места. Оленеводство может осуществляться поверх административных границ субъектов РФ на основе соглашений между ними, а также за пределами традиционно сложившихся оленеводческих территорий по специальному разрешению уполномоченного государственного органа;

– земли, на которых ведется оленеводство, находятся в государственной и муниципальной собственности и передаются гражданам и оленеводческим организациям в безвозмездное пользование без ограничения срока. Данные земли распределяются между пользователями на основе установленных правил и обычаев, они могут обретать статус территорий традиционного природопользования (ч. 5 ст. 97 Земельного кодекса РФ). Изъятие и использование пастбищ для несельскохозяйственных нужд допускается, но с учетом мнения оленеводов, результатов экологических и этнологических экспертиз, с выплатой справедливой компенсации за причиненный ущерб и при сохранении достаточной территории для ведения северного оленеводства;

– реализация права на оленеводство предполагает комплексное использование пастбищ и иных оленеводческих земель, в границах которых оленеводам гарантируются права – пасти оленей, возводить необходимые сооружения – загоны, клети и

А. И. Чистобаева. СПб., 1997. С. 21, 41–42 ; *Етылин В. М.* Законопроект «О северном оленеводстве» // Олень всегда прав. Исследование по юридической антропологии : сборник статей / отв. ред. Н. И. Новикова. М., 2003. С. 222–223.

[40] См.: Законодательство мира в сфере оленеводства. С. 43–44, 62–63.

[41] Там же. С. 376. Данный акт, отметим, принят в развитие прямого установления Конституции Швеции о том, что право саамского населения заниматься оленеводством регулируется законом (ст. 17 гл. 2) (The Instrument of Government (1974:152). URL: https://www.riksdagen.se/globalassets/05.-sa-fungerar-riksdagen/demokrati/the-instrument-of-government.pdf (дата обращения: 22.03.2024)).

[42] Там же. С. 37–98 ; 376–467.

т. п., обустраивать места спаривания и отела, для собственных нужд свободно вести заготовку древесины, сбор дикоросов, охоту и рыбную ловлю, получать компенсации за потерю оленей от хищников[43], транспорта, из-за неблагоприятных погодных условий, эпизоотий, а также получать материальное возмещение за ущерб, причиненный незаконным присвоением домашних оленей путем их отстрела[44]. Названные права соотносятся с обязанностями оленеводов – использовать пастбища в соответствии с традициями и обычаями с учетом общественных интересов и интересов других оленеводов, метить и вести учет оленей, не нарушать верхний предел установленной их численности, соблюдать правила ухода за оленями, нести ответственность за причиненный ими вред. Право на оленеводство увязывается также с принятием правил, регламентирующих использование механических транспортных средств, охотничьих собак, ведения охоты и пр., призванных минимизировать ущерб и неудобства оленеводам в зоне выпаса оленей.

Оленеводы как сельскохозяйственные товаропроизводители

Принимая во внимание российскую реальность, необходимо признать, что оленеводство в Российской Федерации может осуществляться:

– как особый вид этнического предпринимательства, увязанный с традиционным образом жизни и обычаями северных народов и получающий государственную поддержку[45]. Такой подход, по мнению исследователей, наиболее перспективный с точки зрения обеспечения устойчивого развития оленеводства[46];

– деятельность сельскохозяйственных оленеводческих организаций[47], в которых в частности трудятся оленеводы в качестве наемных рабочих;

– непредпринимательская деятельность в форме ведения личного подсобного хозяйства, что фактически имеет место на практике и составляет существенный, по сути теневой сегмент оленеводства[48], который требует легализации посредством внесения поправок в Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»[49], обеспечивающих учет особенностей этой деятельности[50].

Оленеводство и дикие северные олени

Необходимо, в том числе с помощью юридических средств, искать пути совмещения оленеводства с существованием дикого северного оленя, численность которого сопоставима с численностью домашних оленей. При этом воздействие диких оленей на домашнее оленеводство состоит в том, что они уводят домашних оленей; стравливают пастбища и создают пастбищную конкуренцию; являются переносчиками инфекций и болезней для домашних оленей; рассматриваются как объект охоты, имеющей важное значение для многих групп северных народов в качестве дополнительного источника мяса и шкур, позволяющей более рационально использовать домашних оленей[51].

---

[43] По некоторым данным в России годовые потери от хищников составляют 5–10 % поголовья оленей, или 50–100 тысяч голов (см.: *Йернслеттен Й.-Л. Л., Клоков К.* Указ. соч. С. 57–58).

[44] Такие случаи, к сожалению, не редкость (см.: Полицейские задержали подозреваемых в отстреле оленей на Чукотке // MKRU Чукотка. 2022. 6 сент. ; Отстрел домашних оленей у Голодной губы глава НАО назвал кощунством // MKRU НАО. 2023. 13 апр.).

[45] В Саамской конвенции северных стран оленеводство определяется как особое саамское предпринимательство и форма культуры, которое основывается на обычном праве и должно иметь особую правовую защиту (ст. 42).

[46] См.: *Пилясов А. Н., Кибенко В. А.* Феномен предпринимательства в оленеводстве Ямало-Ненецкого автономного округа : оценка ситуации, парадоксы и противоречия, выбор будущего // Арктика : экология и экономика. 2020. № 1 (37). С. 122–137.

[47] Данные организации, по смыслу ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», относятся к сельскохозяйственным товаропроизводителям, осуществляющим производство и переработку сельскохозяйственной продукции – оленей, оленины, пантов, оленьих субпродуктов и др. в соответствии с официально утвержденным перечнем названной продукции (Распоряжение Правительства РФ от 25 января 2017 г. № 79-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 5. Ст. 852). Такой статус можно было бы присвоить и оленеводческим общинам коренных малочисленных народов.

[48] В Ямало-Ненецком автономном округе, например, в подобных семейных хозяйствах (их насчитывается 3 тысячи) сосредоточено 60 % поголовья оленей округа, или свыше 400 тысяч (см.: *Пилясов А. Н., Кибенко В. А.* Указ. соч. С. 123).

[49] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 28. Ст. 2881.

[50] Об инициативах в данном отношении см.: На федеральном уровне обсуждается вопрос придания юридического статуса оленеводам-частникам // Департамент агропромышленного комплекса Ямало-Ненецкого автономного округа. 2018. URL: https://dapk.yanao.ru/presscenter/news/5796/?ysclid=lm86m9rg2l337242351 (дата обращения: 22.03.2024).

[51] См.: *Йернслеттен Й.-Л. Л., Клоков К.* Указ. соч. С. 58–65 ; *Ульвевадет Б., Клоков К.* Семейные основы оле-

В данной ситуации правовое регулирование должно быть направлено на обеспечение мониторинга и оптимальной численности диких северных оленей, гарантирование прав коренных малочисленных народов на приоритетное осуществление охоты на этих оленей не только в режиме традиционной охоты, но и промысловой, которая по существу представляет собой форму традиционной охоты и нацелена на сохранение традиционного образа жизни и культуры, в частности охотничьей[52]. Кроме того, нужна защита оленеводов – производителей оленины от недобросовестной конкуренции со стороны тех, кто не разводит оленей, а просто излавливает или убивает диких оленей, наполняя рынок относительно дешевым мясом оленины.

Допустимо ли изменение традиционных форм оленеводства?

Данный вопрос возникает в связи с региональными проектами перехода от тундрового (кочевого) и таежного (полукочевого) оленеводства к изгородному содержанию оленей с использованием искусственных кормов[53]. Наиболее последовательны в этом отношении власти Ямало-Ненецкого автономного округа, где названная идея в контексте сокращения поголовья оленей и уменьшения нагрузки на пастбища получила закрепление в Народной программе коренных малочисленных народов Севера[54] и в настоящее время в экспериментальном порядке апробируется в двух оленеводческих хозяйствах при финансовой поддержке за счет средств окружного бюджета[55]. По существу под видом внедрения новых технологий намечается перевод кочующих ненцев-оленеводов на оседлость. Следствием таких устремлений будет разрушение их кочевого образа жизни[56], и они не находят поддержки со стороны оленеводов: 80 % из них не готовы отказаться от тундрового выпаса оленей (А. Михайлова). Этот подход не учитывает многовековой опыт кочевого оленеводства, обусловленный особенностями используемого кормящего ландшафта[57]. Он не отвечает критериям целесообразности и лишен здравого смысла. Г. П. Ледков, президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, выражая сомнения по поводу полезности изгородного содержания оленей, обращает внимание на то, что им нужны пастбища, переходы, физические нагрузки. Их нельзя полностью пересадить на комбикорма. Загоны потребуют огромных территорий, что не избавит от необходимости перегона оленей в летний и зимний периоды[58].

Ямальская инициатива также юридически некорректна, не согласуется:

– с положениями Конституции РФ, которая гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ч. 1 ст. 69)[59], защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей (ч. 2 ст. 69), признает традиционный образ жизни малочисленных этнических общностей в качестве объекта государственной защиты совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «м» ч. 1 ст. 72), гарантирует права человека и гражданина (в их числе и лиц, относящихся к коренным малочис-

неводческо-промыслового хозяйства. Состояние и управление популяциями дикого северного оленя/карибу. Издание Центра саамских исследований. Университет Тромсё, 2004. С. 77–92.

[52] О соотношении традиционной и промысловой охоты в контексте прав коренных малочисленных народов см.: *Кряжков В. А.* Право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование (на примере охоты) // Государство и право. 2016. № 11. С. 40–41.

[53] Арктический бюллетень. Вып. 39 (апрель 2019). С. 7 ; Там же. Вып. 85 (март 2023). С.10.

[54] Об утверждении Народной программы коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе : постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 2017 г. № 132-ПГ // Красный Север. 2017. Спецвыпуск № 110/1.

[55] См.: На Ямале построят изгородь для экспериментального содержания оленей // РИА Новости. 2009. URL: https://ria.ru/20191011/1559686497.html (дата обращения: 22.03.2024).

[56] Отметим, что образ жизни народа по смыслу Федерального закона от 20 октября 2022 г. № 402-ФЗ «О нематериальном этнокультурном достоянии Российской Федерации» рассматривается как одно из проявлений нематериального этнокультурного достояния России, нуждающемся в сохранении и защите (ст. 4).

[57] См.: *Клоков К. Б., Хрущев С. А.* Указ. соч. С. 17–22 ; *Хрущев С. А., Клоков К. Б.* Северный номадизм в России. СПб., 2001.

[58] См.: Оленеводы Ямала блокируют план спасения природы полуострова // URA.RU. 2018. URL: https://ura.news/articles/1036273568 (дата обращения: 22.03.2024).

[59] При этом, например, Конвенция МОТ 169 требует от правительств обращать особое внимание на положение кочевых народов, практикующих переложное земледелие (ч. 1 ст. 14). Декларация ООН о правах коренных народов провозглашает права этих народов на защиту от уничтожения их культуры (ст. 8), на свободное занятие традиционной и иной экономической деятельностью (ст. 20), на определение приоритетов и разработку стратегии освоения и использования своих земель или территорий и других ресурсов (ч. 1 ст. 32).

ленным народам) на жизнь (ст. 20), на достоинство личности (ст. 21), на занятие не запрещенной законом экономической деятельностью (ст. 34), свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессии (ст. 37), владеть, пользоваться и распоряжаться землей и другими природными ресурсами (ст. 36), которые могут быть ограничены при определенных условиях только федеральным законом (ч. 3 ст. 55);

– Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», нормы которого нацелены на обеспечение традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов (преамбула, ст. 5–14), а также с определением оленеводства в качестве кочевого вида традиционной хозяйственной деятельности этих народов (п. 1 распоряжения Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р);

– правовыми позициями Конституционного Суда РФ, который, интерпретируя конституционные и законодательные положения о коренных малочисленных народах, исходит из того, что эти положения базируются на понимании необходимости сбережения традиционного образа жизни названных народов в его естественной взаимосвязи с их исконной средой обитания[60]; федеральному законодателю надлежит урегулировать права лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, связанные с ведением традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельностью, учитывая специфику жизнеобеспечения и социальной организации данных народов и гарантируя сохранение основы их самобытности[61].

Изгородное содержание оленей, если оно в принципе приемлемо в российских условиях и традициях, нельзя исключать как альтернативный вариант ведения оленеводства[62], однако переход к нему допустим только на основе свободного выбора оленеводов, при сохранении для них права без дискриминации заниматься оленеводством в традиционных формах и в соответствии с федеральным законом.

Как рациональнее на федеральном уровне урегулировать названные и иные отношения в сфере оленеводства? В настоящее время это делается путем включения соответствующих норм в отраслевые федеральные законы и подзаконные правовые акты. Такая практика способна порождать правовой эклектизм в регламентации. Именно поэтому в целях кодификации существующих норм, обеспечения комплексного и системно связанного регулирования оленеводческих отношений было бы целесообразно, учитывая зарубежный и отечественный опыт, двигаться в сторону принятия федерального закона о северном оленеводстве[63]. Данный закон, на наш взгляд, призван решать ключевые вопросы общефедерального значения в сфере оленеводства. При его разработке необходимо прининять во внимание прежде всего культурный аспект этой традиционной хозяйственной деятельности северных народов, ее государственной поддержки и развития как их уникальной традиции и уклада жизни. Указанный закон станет основой для унификации регионального законодательства об оленеводстве.

Библиографический список

Гладун Е. Ф., Задорин М. Ю., Горбунова А. И. Региональная практика защиты прав коренных малочисленных народов Российской Арктики //

[60] По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Фелерации» и части 1 статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ф Ф. Данилова : постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2021 г. № 32-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 28 (ч. II). Ст. 5631.

[61] По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российсой Федерации» в связи с жалобой гражданина Г. К. Щукина : постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 2019 г. № 21-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 22. Ст. 2902.

[62] Это в частности подтверждает пример с оленеводством на Кольском полуострове, где саамы под влиянием различных факторов перешли на оседлый образ жизни, и их оленьи стада в основном обитают в границах конкретного округа и так называемого «оленьего двора» ; олени большую часть года остаются в загонах (см.: *Гладун Е. Ф., Задорин М. Ю., Горбунова А. И.* Региональная практика защиты прав коренных малочисленных народов Российской Арктики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 135–136).

[63] Такой позиции придерживаются и некоторые другие авторы (см.: *Куделькин Н. С.* Правовое регулирование оленеводства // Сельское хозяйство. 2022. № 1. С. 27–36 ; *Погодаев М. А.* Влияние изменения климата на традиционный образ жизни и традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов Севера // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / под общ. ред. В. А. Штырова. 2-е изд. перераб. и доп. М., 2013. С. 281).

Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 122–154.

Головнев А. В., Гарин Н. П., Куканов Д. А. Оленеводы Ямала (материалы к Атласу кочевых технологий). Екатеринбург : УрО РАН, 2016. 152 с.

Етылин В. М. Законопроект «О северном оленеводстве» // Олень всегда прав. Исследование по юридической антропологии : сборник статей / отв. ред. Н. И. Новикова. М. : Стратегия, 2003. С. 222–229.

Законодательство мира в сфере оленеводства : сборник / сост. : С. Н. Харючи, Т. Р. Акчурин. Ханты-Мансийск, Тюмень : Ассоциация «Оленеводы Мира», ИПЦ «Экспресс», 2021. 476 с.

Йернслеттен Й.-Л. Л., Клоков К. Устойчивое оленеводство. Издание Центра саамских исследований. Университет Тромсё, 2002–2003. 159 с.

Калитин Р. Р. Современное состояние, проблемы северного оленеводства и пути их решения // Российская Арктика. 2021. № 4 (15). С. 28–39.

Клоков К. Б. Традиционное природопользование народов Севера : концепция сохранения и развития / под ред. Е. Е. Сыроечковского и А. И. Чистобаева. СПб., 1997. 91 с.

Клоков К. Б., Хрущев С. А. Оленеводческое хозяйство коренных народов Севера России : информационно-аналитический обзор. Т. 1. СПб., 2004. 182 с.

Кряжков В. А. Право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование (на примере охоты) // Государство и право. 2016. № 11. С. 32–42.

Куделькин Н. С. Правовое регулирование оленеводства // Сельское хозяйство. 2022. № 1. С. 27–36.

Михайлова А. По законам тундры. В северных регионах страны развивают традиционное оленеводство // Агроинвестор. 2021. 4 окт.

Пилясов А. Н., Кибенко В. А. Феномен предпринимательства в оленеводстве Ямало-Ненецкого автономного округа : оценка ситуации, парадоксы и противоречия, выбор будущего // Арктика : экология и экономика. 2020. № 1 (37). С. 122–137.

Погодаев М. А. Влияние изменения климата на традиционный образ жизни и традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов Севера // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / под общ. ред. В. А. Штырова. 2-е изд. перераб. и доп. М. : Издание Совета Федерации, 2013. С. 273–288.

Ульвевадет Б., Клоков К. Семейные основы оленеводческо-промыслового хозяйства. Состояние и управление популяциями дикого северного оленя/карибу. Издание Центра саамских исследований. Университет Тромсё, 2004. 168 с.

Филант К. Г. Об образовании территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 39 (81). С. 83–92.

Хрущев С. А., Клоков К. Б. Северный номадизм в России. СПб., 2001. 32 с.

Южаков А. А. Северное оленеводство в XXI в. : генетический ресурс, культурное наследие и бизнес // Арктика : экология и экономика. 2017. № 2 (26). С. 131–137.

Южаков А. А., Мухачев А. Д. Этническое оленеводство Западной Сибири : ненецкий тип. Новосибирск, 2001. 112 с.

References

Filant K. G. On the formation of the traditional nature use territories of the indigenous peoples of the North in the Yamalo-Nenets autonomous district // Problems of Modern Science and Education. 2016. No. 39 (81). P. 83–92.

Gladun E. F., Zadorin M. Yu., Gorbunova A. I. Regional practices for the protection of indigenous peoples' rights of the Russian Arctic // Public Administration Issues. 2023. No. 3. P. 122–154.

Golovnev A. V., Garin N. P., Kukanov D. A. Reindeer Herders of Yamal (research materials for the Atlas of Nomadic Technologies). Ekaterinburg : UrO RAN, 2016. 152 p.

Jernsletten J.-L. L., Klokov K. Sustainable reindeer husbandry. Publication of the Center for Sami Studies. University of Tromsø, 2002–2003. 159 p.

Kalitin R. R. Current state, problems of northern domestic reindeer husbandry and ways to solve them // Russian Arctic. 2021. No. 4 (15). P. 28–39.

Khrushchev S. A., Klokov K. B. Northern Nomadism in Russia. St. Petersburg, 2001. 32 p.

Klokov K. B. Traditional nature management of the peoples of the North : the concept of conservation and development / E. E. Syroechkovsky and A. I. Chistobaev (eds.). St. Petersburg, 1997. 91 p.

Klokov K. B., Khrushchev S. A. Reindeer breeding economy of indigenous peoples of the North of Russia : information and analytical review. Vol. 1. St. Petersburg, 2004. 182 p.

Kryazhkov V. A. The right of indigenous peoples to traditional lands (for example hunting) // State and Law. 2016. No. 11. P. 32–42.

Kudelkin N. Legal regulation of reindeer husbandry // Agriculture. 2022. No. 1. P. 27–36.

Legislation of the world in the field of reindeer husbandry : collection / compiled by S. N. Kharyuchi, T. R. Akchurin. S. N. Kharyuchi, T. R. Akchurin. Khanty-Mansiysk, Tyumen : Association «Reindeer Herders of the World», IPC «Express», 2021. 476 p.

Mikhailova A. According to the laws of the tundra. Traditional reindeer breeding is being developed in the northern regions of the country // Agroinvestor. 2021. Oct. 4.

Pilyasov A. N., Kibenko V. A. The entrepreneurship phenomenon in the Yamal reindeer farming : assessment of the situation, paradoxes and contradictions, choice of the future // Arctic : ecology and economy. 2020. No. 1 (37). P. 122–135.

Pogodaev M. A. Impact of climate change on the traditional way of life and traditional economic activities of small indigenous minorities of the North // Current state and ways of development of small indigenous minorities of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation / Under the general editorship of V. A. Shtyrov. 2 ed., revised and supplemented. Moscow : Federation Council edition, 2013. P. 273–288.

Ulvevadet B., Klokov K. Family basis of reindeer husbandry. Status and management of wild reindeer/karibu populations. Publication of the Center for Sami Studies. University of Tromsø, 2004. 168 p.

Yetylin V. M. Draft Law «On Northern Reindeer Husbandry» // Reindeer is always right. Research on legal anthropology. Collection of articles. N. I. Novikova (ed.). Moscow : Strategy, 2003. P. 222–229.

Yuzhakov A. A. Northern reindeer breeding in the twenty-first century : genetic resource, cultural heritage and business // The Arctic : Ecology and Economy. 2017. No. 2 (26). P. 131–137.

Yuzhakov A. A., Mukhachev A. D. Ethnic reindeer breeding in Western Siberia : Nenets type. Novosibirsk, 2001. 112 p.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Кряжков В. А., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор-исследователь Департамента публичного права факультета права

E-mail: vladimir-kryazhkov@yandex.ru

Поступила в редакцию: 25.03.2024

Для цитирования:

Кряжков В. А. Оленеводство как вид традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: правовой аспект // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 84–96. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/84-96.

National Research University «Higher School of Economics»

Kryazhkov V. A., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Research Professor of the Public Law Department of the Faculty of Law

E-mail: vladimir-kryazhkov@yandex.ru

Received: 25.03.2024

For citation:

Kryazhkov V. A. Reindeer breeding as a type of traditional economic activity of indigenous small-numbered peoples of the North, Siberia and the far east of the Russian Federation: legal aspect // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 84–96. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/84-96.

УДК 342.26
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/97-107

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ И ПРОБЛЕМЫ

В. А. Попов
Воронежский государственный университет

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: BASIC THEORETICAL AND LEGAL APPROACHES AND PROBLEMS

V. A. Popov
Voronezh State University

Аннотация: анализируются наиболее значимые взгляды представителей современной науки конституционного права на понятие и природу административно-территориального устройства как конституционно-правового института и реальных правоотношений. Акцентируется внимание на разнообразии терминов, характеризующих территориальную организацию государства, и отсутствии четкого соотношения между ними, предназначении административно-территориального устройства и его сущности. Предлагается подход к пониманию данного феномена с учетом новейших законодательных трансформаций.
Ключевые слова: территориальное устройство, территориальная организация публичной власти, административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, публичная власть, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Abstract: the article analyzes the most significant views of representatives of the modern science of constitutional law on the concept and nature of the administrative-territorial structure as a constitutional legal institution and real legal relations. Attention is focused on the variety of terms characterizing the territorial organization of the state, and the lack of a clear relationship between them, the purpose of the administrative-territorial structure and its essence. The author's approach to understanding this phenomenon is proposed, taking into account the latest legislative transformations.
Key words: territorial structure, territorial organization of public authority, administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, public authority, state authorities, local governments.

Территория является неотъемлемым признаком любого государства, а также объектом правоотношений, традиционно входящих в предмет конституционного права. В связи с этим достаточно сложно определить то или иное образование в качестве государства (даже непризнанного), если оно не обладает территорией в физико-географическом смысле: нельзя не вспомнить известный казус с Княжеством Силенд, которое ни национальными юрисдикциями, ни международным правом не признается государством, поскольку базируется на бывшей нефтяной платформе, находящейся в Северном море. Между тем понимание территории в юридической науке базируется на объединении как публично-правовых, так и естественно-географических составляющих. Так, известный дореволюционный государствовед А. И. Елистратов определял территорию как пространство земной поверхности, которое составляет исторически сложившийся предел для государственного верховенства[1]. Во многом такая же дефи-

© Попов В. А., 2024

[1] См.: *Елистратов А. И.* Очерки государственного права (Конституционное право). 2-е изд., перераб. М., 1915. С. 8.

ниция актуальна и ныне как в теории государства и права, так и в конституционном праве. К примеру, согласно позиции Т. Н. Радько, государство представляет собой именно суверенную политико-правовую организацию, разделенную на населенные единицы[2]. Указание на различные признаки территории обнаруживается и у А. А. Воронина, который отмечает экономико-географический аспект – национальное достояние и среду обитания народа в рамках государства, а также как материальную базу и экологическую среду существования народа и его государства, выделяя и юридический – часть земного шара, в пределах которой государство осуществляет территориальное верховенство, составляющее неотъемлемую часть государственного суверенитета[3]. Такое определение полностью коррелируется и с практикой Конституционного суда РФ: в достаточно известном постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П[4] орган конституционного контроля, определив суверенитет как верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти внутри и на международной арене, исключил его существование на уровне субъектов Федерации, а также закрепил его распространение на всю территорию России. Резюмируя отмеченные позиции, территорию наиболее лаконично можно определить как предел государственного суверенитета, имеющий границы, без наличия которых говорить о реализации принципа территориального верховенства государства невозможно.

Положения ныне действующей Конституции России[5], закрепленные в ст. 67, позволяют рассматривать территорию для целей правового регулирования одновременно с географических и правовых позиций, как это принято в современной науке, а также дают основания для ее структурирования. Схожей точки зрения придерживается А. Н. Дементьев, различающий территориальную единицу как географическое понятие и административно-территориальное образование, статус которой и границы, отделяющие ее от другой территориальной единицы, устанавливаются органами публичной власти[6]. С одной стороны, речь идет о закреплении таких естественно-природных компонентов, как внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство, а также территорий с определенными суверенными правами – континентального шельфа и исключительной экономической зоны, необходимых согласно ратифицированной Российской Федерацией Конвенции ООН 1982 г. по морскому праву[7] прежде всего для разведки, разработки и сохранения природных ресурсов. Однако, с другой стороны, для целей осуществления публичной власти, единство которой, как отмечено в Заключении Конституционного суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З[8], проистекает из суверенитета народа – единственного источника той самой власти, Конституция России отдельно упоминает территорию субъектов Федерации, а с 2020 г. – и федеральные территории. Именно с этих позиций территория является объектом конституционно-правовых отношений. Очевидно, что это обуславливает необходимость и административно-территориального устройства, однако анализ данного понятия и выявление его сущности невозможны без раскрытия терминологии, позволяющей с точки

[2] См.: *Радько Т. Н.* Проблемы теории государства и права : учебник. М., 2021. С. 35.

[3] См.: *Воронин А. А.* Территориальная организация государства : теоретический и исторический аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 9.

[4] По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня голосования 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

[5] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования от 01.07.2020) // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 2020. 4 июля.

[6] См.: *Дементьев А. Н.* Актуальные правовые аспекты теории и практики использования «административно-территориальных» терминов и категорий в Российской Федерации // Градостроительное право. 2022. № 4. С. 15.

[7] Конвенция ООН по международному праву от 10 декабря 1982 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 48. Ст. 5493.

[8] 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.

зрения структурно-системного метода взглянуть на территорию нашего государства.

Наиболее общими категориями, отражающими внутреннее разделение территории и использующимися в науке, являются территориальное устройство и территориальная организация публичной власти, поэтому их рассмотрение позволит определить и место административно-территориального устройства в их системе. Наряду с ними используют такие доктринальные термины, как «политико-территориальная организация» (практика Конституционного суда РФ, В. Н. Афонькин[9]), «территориальная организация государства» (Ю. В. Ермолаева[10]), которые в целом можно рассматривать в качестве синонимичных с учетом того, что и устройство, и организация предполагают разделение некого целостного явления на отдельные взаимосвязанные составляющие (в нашем случае – территориальные единицы). Согласно утверждению А. Н. Черткова, территориальное устройство представляет собой систему отношений в сфере создания, преобразования и упразднения территориальных единиц на территории государства, определения их статуса и соотношения с государством и друг с другом[11]. Данная дефиниция отражает, как нам представляется, широкий подход к пониманию территориального устройства и в полной мере соответствует духу ст. 67 Конституции России, при этом в данном аспекте территориальная организация публичной власти может рассматриваться лишь как вид территориального устройства, а, к примеру, воздушное и водное пространства, недра вполне можно считать компонентами территориального устройства, равно как и сухопутную территорию России.

Однако более распространенным можно считать так называемый узкий подход, при котором территориальное устройство и территориальная организация публичной власти выступают в качестве идентичных понятий. И это вполне очевидно, так как правовое регулирование природных географических пространств осуществляется гражданским, экологическим и другими отраслями права и законодательства, а также международным правом; конституционное право как право власти, безусловно, интересует территория как база для создания и эффективного функционирования органов публичной власти. Поэтому и А. Н. Чертков в качестве подсистем территориального устройства выделяет именно государственное устройство, административно-территориальное устройство, территориальную организацию местного самоуправления. Схожее представление высказывает и А. А. Данько, рассматривающий территориальное устройство в качестве системы организации публичной власти в пространстве с такими уровнями, как Российское государство в целом, а также субъекты Федерации и муниципальные образования[12]. В этой связи нельзя не согласиться с А. В. Темираевым в том, что рассмотрение всех территориальных аспектов в основном связывается с властью[13]. Отнесение территории к конкретной системе определяет характер каждого уровня публичной власти.

Не вдаваясь в детали исторического развития административно-территориального устройства в теории и законодательстве, лишь отметим, что сам термин является особенностью российской правовой системы: в советском государственном праве именно в такой формулировке использовался еще с 1930-1940-х гг., а на высшем законодательном уровне впервые был закреплен в Конституции СССР 1936 г. в редакции Закона СССР от 11 февраля 1957 г.[14], которым к ведению союзных республик были отнесены вопросы административно-территориального устройства краевого и областного уровней. Но несмотря на всю оригинальность указанной категории, ее сущность, как бы она ни обозначалась и ни называлась, составляет основу России и любого государства, причем как в исторической ретроспективе, так и на современном этапе.

[9] См.: *Афонькин В. Н.* Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 7.

[10] См.: *Ермолаева Ю. В.* Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : конституционно-правовые вопросы : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 15.

[11] См.: *Чертков А. Н.* Конституционные основы территориального устройства России // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 1 (38). С. 24.

[12] См.: *Данько А. А.* Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2015. С. 11.

[13] См.: *Темираев А. В.* Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации // Образование и право. 2017. № 2. С. 21.

[14] Об отнесении к ведению союзных республик разрешения вопросов областного, краевого административно-территориального устройства : закон СССР от 11 февраля 1957 г. // Ведомости ВС СССР. 1957. № 4. Ст. 80.

Вместе с тем именно терминологический аспект нельзя оставлять без внимания, поскольку до сих пор в науке отсутствует единая и четко сформулированная дефиниция административно-территориального устройства и существуют его различные концепции в условиях динамично меняющегося позитивного права, а, как известно, именно от терминологии как от первичного и базового средства юридической техники зависит ясность и недвусмысленность содержания норм права и их надлежащего правоприменения. В то же время специфика административно-территориального устройства во многом зависит от государственного устройства каждой страны, поэтому вопрос о соотношении этих понятий является первоочередным. В решении данной проблемы может помочь наука конституционного права зарубежных стран.

Итак, форма государственного устройства – унитарная или федеративная – является первичным звеном территориального устройства, отражая характер взаимоотношений между центральными и местными органами публичной власти, правовой статус территориальных единиц (прежде всего, высших). Следует констатировать, что в унии государственно-территориальное и административно-территориальное устройство фактически совпадает, поскольку государство состоит из не обладающих какой-либо политической самостоятельностью *административно-территориальных единиц*, обеспечивая функционирование органов местного управления и самоуправления. В этом отношении административно-территориальное устройство является существенным признаком унитарного образования и отражает единство правовой системы, государственной власти, законодательства, а термин «административный» как символ неделимости власти (прежде всего, исполнительной) в интерпретации российских авторов противостоит понятию «государственный», предполагающему определенные суверенные полномочия высших территориальных образований. Такую позицию разделяют многие современные ученые: Е. И. Хазов и И. Н. Зубов отмечают выделение в структуре унитарных государств именно административно-территориальных единиц с разной степенью централизации[15]; Ю. И. Лейбо дополнительно подчеркивает, что центральные органы власти наделены полномочиями по определению статуса, полномочий, видов административно-территориальных единиц[16]. Это подтверждается и правовым регулированием государственного устройства. К примеру, в ст. 72 Конституции Франции 1958 г.[17] используется термин *les collectivités territoriales* (дословно – территориальные коллективы, территориальные сообщества), являющийся аналогом наших административно-территориальных единиц.

Если суть института административно-территориального устройства в классическом унитарном государстве (независимо от тонкостей его наименования) ясна – обеспечение публичного управления на местах (в форме как местного самоуправления, так и местной государственной власти), то его значение в федерации, в том числе и в России, так до конца в науке и не определено, хотя на первый взгляд кажется не вызывающим дискуссий. До сих пор является актуальным вопрос о том, какие части федеративного государства охватывает административно-территориальное устройство. Правовая логика, законодательное регулирование и доктрина практически однозначно относят установление данной формы территориальной организации только на уровне субъектов Федерации – квазигосударственных образований с определенной степенью суверенности. Идея четкого разграничения административно-территориального устройства и государственного (государственно-территориального устройства) находит свое отражение, к примеру, у С. А. Авакьяна, обращающего внимание на применение термина «административно-территориальное устройство» только к внутренней структуре субъектов Российской Федерации, находящихся с центральным управлением в отношениях государственного устройства[18]. И именно административно-территориальное устройство в зарубежных федерациях рассматривается как исключительное полномочие региона (штатов в США,

[15] См.: Конституционное право зарубежных стран : учебник / И. Н. Зубов, Г. А. Василевич, Е. Н. Хазов [и др.] ; под ред. Е. Н. Хазова, И. Н. Зубова. М., 2017. С. 110.

[16] См.: *Лейбо Ю. И., Орлов А. Г., Ракитская И. А.* Конституционное право зарубежных стран : учебник ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; МГИМО (Университет) МИД России. М., 2012. С. 45.

[17] Конституция Франции 1958 г. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2021-09/constitution.pdf (дата обращения: 27.12.2023).

[18] См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 2. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2021. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

земель в ФРГ и т. д.) при абсолютном невмешательстве центра или лишь с минимальным гарантированием некоторых прав, например, права на осуществление местного самоуправления. Однако периодически встречается понятие «административно-территориальное устройство (деление) *Российской Федерации*», что со стороны СМИ[19] представляется проявлением правовой некомпетентности, но при этом обосновывается некоторыми учеными. Так, согласно весьма оригинальной концепции Е. А. Гейн административно-территориальное устройство отражает организацию власти в пределах всей территории государства и является частью государственного устройства как системы, объединяющей политическую, налоговую, организационную составляющие[20]. Таким образом, столь широкий подход и к административно-территориальному, и к государственному устройству позволяет данному автору рассматривать субъекты РФ в качестве как государственно-территориальных единиц, так и административно-территориальных. И такой подход активно критикуется в литературе, что представляется нам весьма справедливым ввиду смешения различных самостоятельных форм территориального устройства и возможности нивелирования самостоятельности регионов, а это может привести к выстраиванию в федеративном государстве (включая Россию) такой парадигмы отношений между центром и субъектами, которая может значительно ограничить региональную самостоятельность и обозначить фактический переход к унитаризму. В то же время определенную аргументацию Е. А. Гейн вполне возможно использовать для выстраивания современной концепции административно-территориального устройства, о чем будет сказано далее.

Признавая в качестве юридической аксиомы функционирование института административно-территориального устройства только на уровне субъектов РФ, а соответственно, и его восприятие как существенного конституционно-правового признака регионов, проанализируем основные позиции российских ученых, описывающих его сущность и предназначение. При этом преобладает подход, основанный на структурно-системном методе, позволяющем рассматривать административно-территориальное устройство как деление территории субъекта или совокупность административно-территориальных единиц: отличия проявляются в определении целей этой формы. По мнению С. П. Калинина, административно-территориальное устройство обеспечивает построение и функционирование органов всех уровней публичной власти – Российской Федерации, ее субъектов, местного самоуправления[21]. Многие авторы ограничивают целевую характеристику данной формы территориальной организации только государственной властью: так, С. В. Нарутто использует категорию «управление государственными делами» для описания функции административно-территориальных единиц[22]; Ю. В. Ермолаева упоминает о том, что составные элементы административно-территориального устройства предназначены для осуществления полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов[23].

Такое сужение предметного поля института административно-территориального устройства нецелесообразно, поскольку в пределах административно-территориальных единиц действуют не только государственные органы (включая суды и прокуратуру), но и органы местного самоуправления, а практически повсеместное совпадение их границ с границами муниципальных образований не может не свидетельствовать о реализации функций муниципальной власти, что закреплено во многих региональных законах об административно-территориальном устройстве. Однако задача административно-территориального устройства заключается не только в организации институтов публичной власти разных уровней: очевидно, что территориальное разделение субъекта Федерации необходимо для социально-эконо-

[19] См., например: Административно-территориальное деление Российской Федерации. URL: https://ria.ru/20200513/1571369737.html (дата обращения: 27.12.2023).

[20] См.: *Гейн Е. А.* Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 8.

[21] См.: *Калинин С. П.* Правовое регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2001. С. 7.

[22] См.: *Нарутто С. В., Шугрина Е. С.* Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учебник для магистратуры / Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). СПб., 2018. С. 98.

[23] *Ермолаева Ю. В.* Указ. соч. С. 9.

мического развития, создания государственных и муниципальных учреждений и предприятий, коммерческих юридических лиц и т. д. Важность административно-территориального устройства для субъектов частного права прослеживается, к примеру, в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда от 30 июля 2013 г. № 61[24], в котором отмечена значимость места нахождения и адреса как элементов правосубъектности организации, а судам предписано разрешать споры по поводу изменения адреса и его отражения в реестре юридических лиц в связи с трансформациями в административно-территориальном делении только на основании акта государственного органа или органа местного самоуправления. Именно экономический принцип был положен в основу административно-территориальной реформы в РСФСР 1920-х гг., а в литературе того периода использовался термин «экономическое районирование», который был синонимом административно-территориального устройства. Поэтому является справедливым дополнение А. В. Дирегановой о том, что данная форма территориальной организации власти необходима для обеспечения национально-культурной, хозяйственно-экономической и общественно-политической деятельности[25].

Прежде чем говорить о современной концепции административно-территориального устройства, необходимо уделить внимание его положению в системе конституционного права как отрасли права и научной дискуссии по поводу соотношения данного понятия с административно-территориальным делением. Многие авторы смешивают данные понятия, определяя одно через другое: подобный подход отмечается у С. А. Авакьяна, определяющего административно-территориальное устройство через разделение территории субъекта на составные части, у С. П. Калинина и др. В юридической энциклопедии Института государства и права РАН и вовсе отсутствует термин «административно-территориальное *устройство*», заменен-

[24] О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 61. Досуп из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[25] См.: *Дирегановa А. В.* Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. С. 13.

ный на «*деление*»[26]. Однако филологический метод познания дает основания для разграничения лексем «устройство» и «деление», последняя из которых означает только членение на части. Однако простая наличествующая совокупность административно-территориальных единиц и населенных пунктов, которую пытаются обосновать в качестве сущности рассматриваемого нами института, не отражает всего комплекса вопросов, решаемых законодателем в этой сфере. В связи с этим большая группа ученых соотносят административно-территориальное деление и устройство как часть и целое, включая в последнее вопросы процедурного регулирования – образования, преобразования, упразднения административно-территориальных единиц (А. Н. Чертков[27]); совокупность структурных связей между административно-территориальными единицами и их государственно-правовые признаки (В. Н. Афонькин[28]). Поскольку все это охватывается достаточно массивным объемом однородных по предмету регулирования правовых норм, существуют все теоретические основания рассматривать административно-территориальное устройство в качестве конституционно-правового института. К сожалению, далеко не все ученые выделяют его в системе основополагающей отрасли российского права: обычно как институт или подотрасль описывают только федеративное (государственное) устройство.

С нашей точки зрения, положение административно-территориального устройства в системе конституционного права возможно рассматривать с двух позиций: во-первых, как институт подотрасли федерального устройства, поскольку оно является неотъемлемым признаком субъекта Федерации и предметом его ведения; во-вторых, вполне допустимо объединение институтов государственного и административно-территориального устройства в подотрасль «территориальное устройство Российской Федерации». При этом законодательство о местном самоуправлении оказывает определенное влияние на рассматриваемый нами феномен, поэтому возможно говорить о комплексном характере этого института. Исключая равнозначность понятий «административно-территори-

[26] См.: Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 24.

[27] См.: *Чертков А. Н.* Указ. соч. С. 21.

[28] См.: *Афонькин В. Н.* Указ. соч. С. 11.

альное устройство» и «административно-территориальное деление», предлагаем в рамках данного института рассматривать материальные нормы, устанавливающие понятие и принципы административно-территориального устройства, понятие и виды административно-территориальных единиц и населенных пунктов, их правовой статус, компетенцию органов публичной власти в этой сфере, а также процедурные (процессуальные) нормы, посвященные вопросам образования, преобразования, упразднения административно-территориальных единиц и населенных пунктов, изменению их границ.

Итак, наиболее соответствующим сути исследуемого нами понятия является следующее определение: административно-территориальное устройство – комплексный публично-правовой институт, представляющий собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу разделения территории унитарного государства или субъекта федеративного государства на определенные территориальные единицы, а также по поводу решения вопросов их образования, преобразования и упразднения в целях наиболее эффективного построения и функционирования органов государства и местного самоуправления на местах. Однако и предложенная дефиниция не позволяет в полной мере выявить современную специфику данного института, так как территориальное устройство в целом и государственное (федеративное) устройство преследуют схожие цели. Установление Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[29] императивной двухуровневой системы муниципальных образований, созданных в середине первого десятилетия нынешнего века именно на основе сложившегося еще в советский период административно-территориального деления, и вовсе создает иллюзию практически полного поглощения территориальными основами муниципальной власти административно-территориального устройства, причем некоторые региональные законы (к примеру, Воронежской области[30]) в целях удобства правоприменения практически полностью унифицируют данные формы территориальной организации. И все-таки нивелировать значение административно-территориального устройства, признавая его всего лишь данью правовой традиции при реальной роли других форм, было бы ошибочным. Полагаем, что для выстраивания его современной парадигмы необходимо исходить из понятия единой системы публичной власти. Данная категория в ходе реформы 2020 г. нашла свое отражение в Конституции РФ и получила легальное определение в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ[31], в котором закреплен узкий подход к этому понятию: как совокупность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, действующих на основе принципа взаимодействия в целях решения задач социально-экономического развития. Поскольку территория призвана обеспечить стабильность властеотношений, то каждому из видов публичной власти соответствует определенный вид территории и территориального устройства (табл.).

Закономерное соединение публичной власти, территории, населения и компетенции заключено в используемом в науке понятии «публично-правовое образование» или разработанной В. Е. Чиркиным категории «публичный территориальный коллектив», которые выступают в качестве самостоятельных субъектов правоотношений, однако практически не используются в законодательстве (за исключением ст. 6 Бюджетного кодекса РФ[32] и ст. 66 Гражданского кодекса РФ[33]). К сожалению, в конституционном и муниципальном праве эти категории еще не исследованы полностью, но их существование на практике свидетельствует о реализации принципа децентрализации публичного управления – распределении единой власти по горизонтали,

[29] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

[30] Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения : закон Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ (в ред. от 14.04.2023) // Молодой коммунар. 2006. № 123.

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

[32] Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

[33] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 24.07.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

Таблица

Территориальная организация публичной власти в России

Вид территории	Вид органов публичной власти	Форма территориальной организации
Общефедеральная	Федеральные органы государственной власти	Территориальное устройство (в целом)
Федеральная территория	Органы публичной власти федеральной территории	Особый вид территориальной организации
Территория субъекта Федерации	Органы государственной власти субъектов Федерации	Государственное (федеративное) устройство
Территория муниципального образования	Органы местного самоуправления	Территориальная организация местного самоуправления

передаче определенных предметов ведения и полномочий на места, формировании собственных и самостоятельных органов публичной власти общей компетенции, вовлечения населения в процесс решения государственных и муниципальных дел при помощи различных форм непосредственной демократии. Наличие в унитарном государстве территориальных автономий, переход к федерализму, существование развитого и организационно-компетенционно самостоятельного местного самоуправления свидетельствуют о децентрализованном характере государства.

В то же время административно-территориальное устройство не вписывается в отмеченную выше систему публично-правовых образований, поскольку сами по себе административно-территориальные единицы в настоящее время в большинстве своем не являются публично-правовыми образованиями – в них не формируются собственные органы публичной власти общей компетенции. Таковыми они были в России в 1990-е гг., когда не было концепции муниципальных образований, а в районах, городах, сельсоветах создавались органы местного самоуправления. Действующие в пределах административно-территориальных единиц (если рассматривать дореволюционный и советский опыт, практики унитарных государств) местные органы государственной власти, как правило, не обладают собственной компетенцией, формируются и управляются вышестоящими должностными лицами. С такой позицией солидарен и В. Е. Чиркин, выделяющий в качестве публичных территориальных коллективов международное сообщество, государственно организованное общество, субъект Федерации, политическую автономию, муниципальное образование, исключая из этого перечня административно-территориальные единицы, не образующие обособленный уровень публичной власти[34].

Следует ли из этого, что административно-территориальное устройство – государственно-правовой анахронизм? Разумеется, нет, так как помимо децентрализации не менее важное значение имеет принцип деконцентрации публичного управления, о котором не так часто упоминают в источниках правовой науки, хотя его истоки вполне закономерны: больший публичный территориальный коллектив в рамках своих полномочий всегда действует в пределах меньшего, его юрисдикция (подведомственность) охватывает и меньшие публично-правовые образования. Иными словами, единая власть в целях эффективности и удобства для граждан организационно разделяется по административно-территориальных единицам, сохраняя при этом четкую иерархию. Одно из юридических свойств Конституции – верховенство – закладывает непосредственные основы деконцентрации публичной власти как определенного противовеса децентрализации, обеспечивая применение Основного закона в каждом территориальном образовании. Исходя из этого, можно сказать, что административно-территориальное устройство выполняет служебную функцию по отношению ко всем публичным территориальным коллективам, реализуя полномочия каждого органа власти на местах. Наглядным примером является институт префектов и супрефектов во Франции, которые функционируют на одних и тех же территориях совместно с выборными органами самоуправления, но представляют интересы центрального правительства.

В Российской Федерации административно-территориальное устройство необходимо, во-первых, для создания территориальных подразделений органов исполнительной

[34] См.: *Чиркин В. Е.* Публичная власть. М., 2005. С. 29.

власти Российской Федерации и ее субъектов: сам термин «административный» обычно связывают с деятельностью исполнительной власти, с государственным управлением в узком смысле. Конституционной основой такой деконцентрации является норма ч. 1 ст. 78 Основного закона, уполномочивающая федеральные органы исполнительной власти образовывать территориальные органы и назначать должностных лиц. К числу создаваемых по территориальному принципу (на уровне административно-территориальных единиц) можно отнести Министерство внутренних дел, Роспотребнадзор, Федеральную службу судебных приставов и другие, а практически все федеральные органы исполнительной власти имеют управления по субъектам Федерации. И именно это обстоятельство позволяет Е. А. Гейн в определенной степени обосновывать свою позицию, рассматривая субъект Федерации в качестве вида административно-территориальной единицы ввиду его вхождения в состав территории федерации и управления посредством единой системы исполнительной власти. Но действительно ли можно считать, например, Воронежскую область одновременно и субъектом Федерации, и административно-территориальной единицей, поскольку в ее пределах организованы десятки территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти? Представляется, что ни теоретических, ни нормативных предпосылок для этого нет в силу отмеченных выше причин. Но это не исключает субъекты РФ из механизма деконцентрации федеральной власти.

Помимо территориальных подразделений федеральных органов исполнительных власти в пределах административно-территориальных единиц могут быть созданы аналогичные структуры исполнительных органов субъектов Федерации (например, территориальные отделы ЗАГС управления ЗАГС Воронежской области в соответствии с Постановлением Правительства Воронежской области от 4 мая 2019 г. № 319[35]). Административно-территориальное устройство, безусловно, призвано создать надлежащие территориальные основы для органов власти, формально самостоятельных, но входящих в единую систему. Речь идет о судебной системе и, в большей степени, о федеральных судах общей юрисдикции: согласно ст. 32 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ[36] районный суд – низовое звено федеральных общих судов – формируется в судебном районе, совпадающем с границами одной или нескольких смежных *административно-территориальных единиц* (прежде всего, сложившихся еще в советский период районов и крупных городов). Нельзя обойти стороной и городские и районные прокуратуры, следственные отделы Следственного комитета и другие структуры. После муниципальной реформы 2019 г. можно утверждать, что административно-территориальное устройство стало правовой формой обеспечения деконцентрации муниципального управления (речь идет о территориальных органах местных администраций муниципальных округов), поэтому многие субъекты Федерации сохраняют за бывшими сельскими и городскими поселениями статус административно-территориальных единиц, чтобы обозначить четкую подведомственность территориальных подразделений исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и сохранить их связь с населением упраздненных муниципалитетов, хотя это и не является повсеместной практикой.

Таким образом, вектор современного развития административно-территориального устройства в научных исследованиях и правовом регулировании должен быть основан на признании необходимости совершенствования функционирования органов публичной власти, имеющих общефедеральное или общерегиональное значение, на местах с целью их максимального приближения к населению и эффективной реализации своих полномочий. Это позволит отграничить административно-территориальное устройство от смежных форм и в то же время утвердить его значимость для сохранения целостности и обеспечения деконцентрации полномочий каждого из видов публично-правовых образований.

[35] Об утверждении Положения об управлении записи актов гражданского состояния Воронежской области : постановление Правительства Воронежской области от 4 мая 2009 г. № 319 (в ред. от 25.04.2023) // Молодой коммунар. 2009. № 48.

[36] О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31.07.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 898.

Библиографический список

Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 2. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. Доступ из информ.- правовой системы «Гарант».

Афонькин В. Н. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : автореферат дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. 23 с.

Воронин А. А. Территориальная организация государства : теоретический и исторический аспекты : автореф. дис.… канд. юрид. наук. Казань, 2003. 23 с.

Дементьев А. Н. Актуальные правовые аспекты теории и практики использования «административно-территориальных» терминов и категорий в Российской Федерации // Градостроительное право. 2022. № 4. С. 13–16.

Диреганова А. В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. 21 с.

Елистратов А. И. Очерки государственного права (Конституционное право). 2-е изд., перераб. М., 1915. 167 с.

Ермолаева Ю .В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : конституционно-правовые вопросы : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 26 с.

Калинин С. П. Правовое регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации : автореф. дис.… канд. юрид. наук. Омск, 2001. 22 с.

Конституционное право зарубежных стран : учебник / И. Н. Зубов, Г. А. Василевич, Е. Н. Хазов [и др.] ; под ред. Е. Н. Хазова, И. Н. Зубова. М. : Юнити-Дана, 2017. 544 с.

Лейбо Ю. И., Орлов А. Г., Ракитская И. А. Конституционное право зарубежных стран : учебник / отв. ред. Ю. И. Лейбо ; МГИМО (Университет) МИД России. М. : Статут, 2012. 261 с.

Нарутто С. В., Шугрина Е. С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учебник для магистратуры / Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). СПб. : Норма : ИНФРА-М, 2018. 272 с.

Радько Т. Н. Проблемы теории государства и права : учебник. М. : Проспект, 2021. 608 с.

Темираев А. В. Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации // Образование и право. 2017. № 2. С. 19–28.

Чертков А. Н. Конституционные основы территориального устройства России // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 1 (38). С. 19–25.

Чиркин В. Е. Публичная власть. М. : Юристъ, 2005. 175 с.

Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М. : Юристъ, 2001. 1272 с.

References

Avakian S. A. Constitutional law of Russia. Training course : studies. manual : in 2 vols. Vol. 2. 7th ed., reprint. and add. Moscow : Norma : INFRA-M, 2021. Legal system «Garant».

Afonkin V. N. Administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation : cand. legal sci. dis. abstr. Moscow, 2006. 23 p.

Constitutional law of foreign countries : textbook / I. N. Zubov, G. A. Vasilevich, E. N. Khazov [et al.] ; E. N. Khazov, I. N. Zubov (eds.). Moscow : Unity-Dana, 2017. 544 p.

Voronin A. A. Territorial organization of the state : theoretical and historical aspects : cand. legal sci. dis. abstr. Kazan, 2003. 23 p.

Dementyev A. N. Actual legal aspects of the theory and practice of using «administrative-territorial» terms and categories in the Russian Federation // Urban planning law. 2022. No. 4. P. 13–16.

Direganova A. V. The administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation located within the Southern Federal District : cand. legal sci. dis. abstr. Stavropol, 2005. 21 p.

Elistratov A. I. Essays on state law (Constitutional law). M., 1915. 167 p.

Ermolaeva Yu. V. The administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation : constitutional and legal issues : cand. legal sci. dis. abstr. Saratov, 2013. 26 p.

Kalinin S. P. Legal regulation of the administrative-territorial structure of the subject of the Russian Federation : cand. legal sci. dis. abstr. Omsk, 2001. 22 p.

Legal encyclopedia / B. N. Topornin (ed.). Moscow : Jurist, 2001. 1272 p.

Leibo Yu. I., Orlov A. G., Rakitskaya I. A. Constitutional law of foreign countries : textbook / Yu. I. Leibo (ed.); MGIMO (University) MFA of Russia. Moscow : Statute, 2012. 261 p.

Narutto S. V., *Shugrina E. S.* Territorial organization of state power and local self-government : textbook for magistracy ; Moscow State Law. Kutafin State Law University (MSAL). St. Petersburg : Norma : INFRA-M, 2018. 272 p.

Radko T. N. Problems of the theory of state and law : textbook. Moscow : Prospect, 2021. 608 p.

Temiraev A. V. Territorial organization of public power in the Russian Federation // Education and Law. 2017. No. 2. P. 19–28.

Chertkov A. N. Constitutional foundations of the territorial structure of Russia // Journal of foreign legislation and comparative jurisprudence. 2013. No. 1 (38). P. 19–25.

Chirkin V. E. Public power. Moscow : Jurist, 2005. 175 p.

Воронежский государственный университет
Попов В. А., аспирант
E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Voronezh State University
Popov V. A., Post-graduate Student
E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Поступила в редакцию: 24.01.2024

Received: 24.01.2024

Для цитирования:
Попов В. А. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : основные теоретико-правовые подходы и проблемы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 97–107. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/97-107.

For citation:
Popov V. A. Administrative-territorial structure of the subjects of the Russian federation : basic theoretical and legal approaches and problems // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 97–107. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/97-107.

УДК 34.096
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/108-116

ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ ДОСТИЖЕНИЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО СУВЕРЕНИТЕТА В СФЕРЕ КВАНТОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ*

К. С. Евсиков

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Тульский государственный университет

LEGAL METHODS FOR ACHIEVING TECHNOLOGICAL SOVEREIGNTY IN THE FIELD OF QUANTUM COMMUNICATIONS

K. S. Evsikov

Kutafin Moscow State Law University (MGUA), Tula State University

Аннотация: обосновывается одна из правовых моделей, способных помочь Российской Федерации сделать технологический рывок, созданная для развития технологий квантовых коммуникаций. Поиск таких моделей стимулирован Национальным проектом «Экономика данных», который до 2030 г. должен обеспечить трансформацию экономики, социальной сферы, системы публичного управления. В настоящее время проходит активное обсуждение данной правовой модели и ее согласование с органами публичной власти и представителями рынка. Ожидается, что использование принципа транспарентности на стадии согласования правовой модели будет способствовать повышению ее эффективности за счет применения краудсорсингового механизма в научно-исследовательской деятельности.
Ключевые слова: квантовое право, квантовая криптография, квантовая связь, квантовые коммуникации, квантовые технологии, публичные закупки, технологический суверенитет, экономика данных.

Abstract: one of the legal models that can help the Russian Federation make a technological breakthrough, created for the development of quantum communications, is substantiated. The search for such models is stimulated by the National Project "Data Economy", which by 2030 should ensure the transformation of the economy, social sphere, and public administration system. Currently, this legal model is being actively discussed and coordinated with public authorities and market representatives. It is expected that the use of the principle of transparency at the stage of agreeing on a legal model will contribute to increasing its effectiveness through the use of a crowdsourcing mechanism in research activities.
Key words: quantum law, quantum cryptography, quantum communication, quantum communications, quantum technologies, public procurement, technological sovereignty, data economy.

Квантовые коммуникации входят в перечень сквозных технологий (технологических направлений), утвержденный Концепцией технологического развития на период до 2030 г.[1] Согласно данной концепции, перечни сквозных технологий определяют сквозные технологические приоритеты для деятельности субъектов технологического развития и всех форм государственной поддержки. Этим же документом определено, что технологический приоритет – это группа технологий (технологических направлений), опре-

© Евсиков К. С., 2024

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 24-18-00950).

[1] Об утверждении Концепции технологического развития на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 20 мая 2023 г. № 1315-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 22. Ст. 3964.

деленных в качестве первоочередных. В основе технологических приоритетов лежит обеспечение технологического суверенитета, ускорение инновационно-ориентированного экономического роста и обеспечение развития производственной системы страны. Под технологическим суверенитетом в Концепции технологического развития на период до 2030 г. понимается наличие в стране (под национальным контролем) критических и сквозных технологий собственных линий разработки и условий производства продукции на их основе, обеспечивающих устойчивую возможность государства и общества достигать собственные национальные цели развития и реализовывать национальные интересы. Технологический суверенитет обеспечивается в двух основных формах: 1) исследование, разработка и внедрение критических и сквозных технологий (по установленному перечню); 2) производство высокотехнологичной продукции, основанной на указанных технологиях.

Обобщив положения документа стратегического планирования, можно сделать вывод, что квантовые коммуникации относятся к сквозным технологиям, включенным в перечень технологических приоритетов Российской Федерации. Деятельность органов публичной власти должна быть направлена на развитие данной технологии за счет использования всех форм государственной поддержки. Под развитием при этом понимается производство высокотехнологичной продукции, основанной на квантовых технологиях. В качестве цели поддержки определено достижение технологического суверенитета, который считается достигнутым при наличии под национальным контролем собственных линий разработки и производства оборудования квантовых коммуникаций.

Важно отметить, что все это следует из актов стратегического характера, которые не имеют обязательной силы и не являются источником правовых норм. Соответственно необходимо перенести концептуальные моменты стратегии в законодательство, что возможно только путем создания правовой модели государственной поддержки отрасли квантовых коммуникаций[2]. Данная модель создается не в условиях правового вакуума, так как государство всегда оказывает поддержку развитию какой-то технологии. В настоящее время такая поддержка направлена на информационный сектор, который имеет для Российской Федерации критическое значение[3]. Безусловно, обеспечить его развитие только нормами права невозможно, так как это комплексная задача, которая требует использования всех механизмов административного принуждения. Но не вызывает сомнений, что используемые в процессе этой деятельности правовые средства, которые выступают по отношению к процессу развития технологии в качестве правовых барьеров, правового нейтралитета, правовой поддержки.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что задачами, возникающими перед юридической наукой при переносе положений актов стратегического характера в правовые модели, являются:

– поиск правовых барьеров, препятствующих развитию технологий;

– путей нейтрализации или смягчения данных правовых барьеров;

– правовых механизмов поддержки развития технологии.

Несмотря на простоту описанного алгоритма, при создании правовой модели поддержки любой технологии решить подобные задачи весьма затруднительно, так как этому препятствуют многочисленные правовые пробелы и юридические коллизии[4]. Анализ показывает, что это характерно и для отрасли квантовых коммуникаций, которая в настоящее время находится на этапе формирования[5]. Усложняет ситуацию тот факт, что исследования в данной сфере носят единичный характер. Хотя анализ вариантов использования технологий квантовой коммуникации в России исследуется уже более десяти лет[6], первые публикации о правовом ре-

[2] См.: *Евсиков К. С.* Правовое регулирование поддержки отечественных производителей квантовых коммуникаций // Право и цифровая экономика. 2023. № 3 (21). С. 11–19.

[3] См.: *Лиликова О. С., Гусакова Ю. С.* Государственная поддержка предпринимательства в условиях санкций (на примере IT-технологий) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2023. № 1. С. 138–143.

[4] См.: *Ефремов А. А.* Оценка регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 121–133.

[5] См.: *Добробаба М. Б., Чаннов С. Е., Минбалеев А. В.* Квантовые коммуникации : перспективы правового регулирования // Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 4. С. 25–37.

[6] См.: *Корольков А. В.* О некоторых прикладных аспектах квантовой криптографии в контексте развития квантовых вычислений и появления квантовых компьютеров // Вопросы кибербезопасности. 2015. № 1 (9). С. 6–13.

гулировании этого процесса появились только в 2022 г.[7] Это связано с отсутствием понимания у юридического сообщества правовой природы квантовых технологий, а также с критикой любых новых концептов.

Например, в юридическом сообществе негативно оценили предложение автора о выделении норм, регламентирующих создание и использование квантовых технологий в рамках одного научно-исследовательского раздела, который был условно обозначен как «квантовое право». Данное предложение обосновано наличием множества несистематизированных нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в области связи, криптографии и защиты информации[8]. Однако идею рассматривать их в качестве нового правового института не нашла поддержку у представителей науки информационного права. Важно отметить, что подобным предложением автор пытался предложить решение практической задачи по выделению единого объекта правового регулирования, что способно обеспечить совершенствование правовых механизмов его развития. Однако в настоящее время квантовые технологии вообще и технологии квантовой коммуникации в частности не получили должного внимания в юридической науке.

Описанная ситуация в юриспруденции препятствует созданию теоретической базы для нормотворчества, что поддерживает существование правовых пробелов и юридических коллизий в «квантовом праве». Например, технология квантовой коммуникации как объект правового регулирования в законодательстве не выделена, а ее правовая природа двойственна, так как функционально оборудование квантовой коммуникации выступает и как система связи, и как система криптографии[9]. В связи с этим на практике возникают множественные проблемы в области государственной поддержки производителей оборудования. Некоторые из них удается решить, но большинство пока находятся вне внимания юридической науки. Например, в соответствии с предложениями экспертной группы Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) (далее – экспертная группа), внесены изменения в Общероссийский классификатор видов экономической деятельности[10]. Согласно данным изменениям, в Российской Федерации выделены следующие виды деятельности:

– производство оборудования квантовых коммуникаций (код 26.30.7);

– деятельность в области квантовых коммуникаций (код 61.90.1);

– деятельность в области квантовой криптографии (код 74.90.95).

Теперь государство может оказывать адресную поддержку отечественным производителям оборудования, идентифицировать которых ранее было весьма затруднительно. Это лишь первый шаг в комплексной правовой модели поддержки отрасли квантовых коммуникаций, которая базируется на Концепции регулирования отрасли квантовых коммуникаций в Российской Федерации до 2030 г.[11], проект которой подготовлен экспертной группой.

Согласно п. 7 раздела II данной концепции, для развития отечественного программного обеспечения и промышленного производства технологий квантовых коммуникаций необходимо, чтобы товары, работы (услуги) иностранного происхождения, имеющие отечественные аналоги, были внесены в перечень промышленных товаров, происходящих из иностранных государств (за исключением государств – членов Евразийского экономического союза), в отношении которых устанавливается запрет на допуск для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд[12].

[7] См.: *Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Наумов В. Б.* Правовое регулирование квантовых коммуникаций в России и в мире // Государство и право. 2022. № 5. С. 104–114.

[8] См.: *Евсиков К. С.* Правовое регулирование квантового распределения ключей // Вестник Моск. ун-та. Серия 26. Государственный аудит. 2023. № 2. С. 86–104.

[9] См.: *Холодная Е. В.* Квантовые технологии как объект права // Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 4. С. 38–45.

[10] Изменение 63/2023 ОКВЭД 2 Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) : принято и введено в действие приказом Росстандарта от 27 ноября 2023 г. № 1477-ст. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[11] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 30. Ст. 5712.

[12] Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства : постановле-

В настоящее время рабочая группа по развитию законодательства в области квантовых коммуникаций рассматривает внесение изменений в указанный подзаконный акт. Данный процесс не может пройти одношагово, так как должен учитывать иные нормы, регулирующие закупку оборудования для нужд органов публичной власти и отдельных видов юридических лиц. Эти правоотношения регламентированы двумя основными законами:

1) Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[13];

2) Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»[14].

Условно назовем установленные данными федеральными законами процедуры публичными закупками. Не вызывает сомнений, что роль данных правоотношений в сфере квантовых коммуникаций высока, поэтому важно гармонизировать его нормы с документами стратегического характера. В настоящее время в данной сфере наблюдается правовой дисбаланс[15]. Например, в Предварительном перечне сквозных технологий (технологических направлений) к сквозным технологиям обработки и передачи данных отнесены квантовые коммуникации[16]. Однако перечень критических технологий Российской Федерации данный нормативный акт не содержит, поэтому для публичных закупок используется перечень, утвержденный Указом Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899[17], где квантовых коммуникаций нет.

Коллизия в указанных перечнях влияет на публичные закупки оборудования квантовой коммуникации. Так, согласно ст. 4 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» критериями отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», с учетом утвержденных Президентом РФ приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечнем критических технологий Российской Федерации[18]. В соответствии с п. 1 ч. 8.2 ст. 3 того же закона Правительство РФ утверждает перечень конкретных заказчиков, которые обязаны осуществить закупку инновационной, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства; годовой объем такой закупки либо порядок установления указанного годового объема для каждого конкретного заказчика; а также форму годового отчета о закупке инновационной, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства, и требования к содержанию этого отчета.

Заказчики, определенные Правительством РФ, устанавливают:

1) перечень товаров, работ, услуг, соответствующих критериям отнесения к инновационной, высокотехнологичной продукции;

2) положения о порядке и правилах применения (внедрения) товаров, работ, услуг, соответствующих критериям отнесения к инновационной, высокотехнологичной продукции.

Поскольку технологии квантовой коммуникации не прописаны в Указе Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899, то отнесение их к объектам обязательной закупки для отдельных видов юридических лиц невозможно. Подобный правовой пробел существенно снижает рынок квантовых коммуникаций. По состоянию на 1 марта 2024 г. в Перечень конкретных юридических лиц, кото-

ние Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 616. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[13] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

[14] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

[15] См.: *Минбалеев А. В., Берестнев М. А., Евсиков К. С.* Обеспечение информационной безопасности оборудования добывающей промышленности в квантовую эпоху // Известия Тул. гос. ун-та. Науки о земле. 2023. № 1. С. 509–525.

[16] Распоряжение Правительства РФ от 20 мая 2023 г. № 1315-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 22. Ст. 3964.

[17] Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации : указ Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 28. Ст. 4168.

[18] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

рые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства, входит 91 организация[19], которые в силу наличия пробелов в законодательстве не заинтересованы в закупке оборудования квантовой коммуникации. Изложенное позволяет говорить, что Российская Федерация, как и в ряде других случаев[20], не может найти баланс между свободным рынком и обеспечением суверенитета в технологической сфере.

Проведенное исследование выявило схожие проблемы в правовом регулировании государственных и муниципальных закупок. При их проведении заказчики должны соблюдать принципы контрактной системы, включая принцип стимулирования инноваций, который предусматривает, что при планировании и проведении закупок нужно исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупки инновационной и высокотехнологичной продукции[21]. При этом норм, обязывающих закупать инновационную продукцию либо разрабатывать специальные перечни, в законодательстве Российской Федерации нет. Это создает формальный подход со стороны государственных и муниципальных заказчиков к закупке высокотехнологичной продукции. Подобный подход в условиях квантовой угрозы может быть чреват нарушением информационной безопасности и компрометацией значительного массива конфиденциальных данных[22].

Проведенное экспертной группой исследование позволило установить, что в случае внесения изменения в нормы, регламентирующие закупки инновационной продукции, достигнуть целей технологического развития Российской Федерации будет не возможно. Если государство ограничится только стимулированием публичных закупок оборудования и услуг отрасли квантовых коммуникаций без ограничений допуска на рынок зарубежного оборудования, органы публичной власти рискуют столкнуться с проблемой технологического суверенитета. Специалистами в информационном праве не раз отмечалась, что данная угроза в сфере информационной безопасности нивелирует все достижения органов публичной власти в области цифровой трансформации[23].

Законодательством о закупках установлено, что при осуществлении заказчиками закупок к товарам, происходящим из иностранного государства или группы иностранных государств, работам, услугам, соответственно выполняемым, оказываемым иностранными лицами, применяется национальный режим на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, соответственно выполняемыми, оказываемыми российскими лицами, в случаях и на условиях, которые предусмотрены международными договорами Российской Федерации. Федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок размещает перечень иностранных государств, с которыми Российской Федерацией заключены международные договоры и условия применения национального режима в единой информационной системе[24]. В настоящее время в него входят республики Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызская Республика.

В целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей нормативными правовыми актами Правительства РФ устанавливаются запреты на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, и ограничения допуска указанных товаров, ра-

[19] О Перечне конкретных юридических лиц, которые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства : распоряжение Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 475-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 13. Ст. 1882.

[20] См.: *Ефремов А. А.* Единые цифровые пространства : в поиске баланса между интеграцией и суверенностью // Информационное право. 2016. № 3. С. 36–39.

[21] О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 14.11.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

[22] См.: *Евсиков К. С.* Информационная безопасность цифрового государства в квантовую эпоху // Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 4. С. 46–58.

[23] Новые горизонты развития системы информационного права в условиях цифровой трансформации / под ред. Т. А. Полякова, А. А. Минбалеев, В.Б. Наумов [и др.]. М., 2022. 368 с.

[24] URL: https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/document/view.html?searchString=&sectionId=925&strictEqual=false (дата обращения: 12.03.2024).

бот, услуг, включая минимальную обязательную долю закупок российских товаров, в том числе товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг (далее – минимальная доля закупок), и перечень таких товаров для целей осуществления закупок. В настоящее время действуют два подзаконных нормативных правовых акта, устанавливающих запрет на допуск к торгам зарубежных товаров:

– Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства»[25];

– Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2015 г. № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[26].

Первый нормативный правовой акт для установления запрета использует коды в соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Квантовые коммуникации в данном классификаторе до конца 2023 г. не выделялись, а значит, запрет на закупку иностранного оборудования квантовой связи и квантовой криптографии отсутствовал. Экспертной группой подготовлен проект внесения изменений в классификатор, который вступил в действие с 1 января 2024 г. Однако до настоящего времени изменения в указанные правила закупки не внесены. Данная задержка обусловлена объективными причинами.

После включения в перечень товаров иностранного производства, которые запрещено покупать в рамках публичных закупок, у заказчиков появится необходимость проверять предлагаемое им оборудование на предмет его производства на территории Российской Федерации. По аналогии с компьютерной техникой у отечественных производителей будут запрашивать соответствующие документы, выданные уполномоченным органом. Однако получить подтверждение производители оборудования не смогут, так как порядок оценки оборудования квантовой коммуникации как отечественного государством не определен. В связи с этим простое внесение изменений кодов оборудования квантовой коммуникации в акты, регламентирующие закупку отечественного оборудования, будет не нормой стимулирующей развитие технологии, а новым правовым барьером, который способен создать существенные проблемы отечественным производителям.

Помимо этого экспертной группой выявлен еще один правовой пробел в регулировании публичных закупок, который может стать препятствием для достижения технологического суверенитета в сфере квантовой коммуникации. Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2015 г. № 1236 в полной мере распространяет свое действие на технологии квантовой связи и квантовой криптографии. Данным нормативным правовым актом установлен запрет на допуск программ для электронных вычислительных машин и баз данных, реализуемых независимо от вида договора на материальном носителе и (или) в электронном виде по каналам связи, происходящих из иностранных государств (за исключением программного обеспечения, включенного в единый реестр программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств – членов Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации (далее – реестр евразийского программного обеспечения)), а также исключительных прав на такое программное обеспечение и прав использования такого программного обеспечения (далее – программное обеспечение и (или) права на него), для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, за исключением следующих случаев:

а) в едином реестре российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных (далее – реестр российского программного обеспечения) и реестре евразийского программного обеспечения отсутствуют сведения о программном обеспечении, соответствующем тому же классу программного обеспечения, что и программное обеспечение, планируемое к закупке;

[25] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 19. Ст. 2993.

[26] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 47. Ст. 6600.

б) программное обеспечение, сведения о котором включены в реестр российского программного обеспечения и (или) реестр евразийского программного обеспечения и которое соответствует тому же классу программного обеспечения, что и программное обеспечение, планируемое к закупке, по своим функциональным, техническим и (или) эксплуатационным характеристикам не соответствует установленным заказчиком требованиям к планируемому к закупке программному обеспечению.

Подтверждением происхождения программ для электронных вычислительных машин и баз данных из Российской Федерации является наличие в реестре российского программного обеспечения сведений о таких программах для электронных вычислительных машин и баз данных[27]. Подтверждением, что программа для электронных вычислительных машин и баз данных относится к государству – члену Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации, является наличие в реестре евразийского программного обеспечения сведений о таких программах для электронных вычислительных машин и баз данных[28]. В настоящее время программы для квантовой коммуникации в реестрах отсутствуют, а значит, Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2015 г. № 1236 не может в полной мере гарантировать запрет на допуск к участию в торгах зарубежного программного обеспечения.

Важно отметить, что в зарубежных странах используют разные методы поддержки отечественных производителей[29], включая и метод протекционизма, который сегодня активно имплементирует в законодательство о публичных закупках Российская Федерация. Кроме приведенных нормативных правовых актов необходимо отметить законодательство, закрепляющее минимальную обязательную долю закупок российских товаров (в том числе товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг) отдельных видов, при осуществлении закупок которых установлены ограничения допуска товаров, происходящих из иностранных государств, определенную в процентном отношении к объему закупок товаров (в том числе товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, при оказании закупаемых услуг) соответствующего вида, осуществленных заказчиком в отчетном году. Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2014 «О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком»[30] утверждено, что заказчики обязаны по отдельным товарным позициям закупить товар, относящийся к отдельным кодам Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (КПЕС 2008) (ОКПД2). Данным постановлением определен размер минимальной обязательной доли закупок российских товаров, в том числе товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг, при осуществлении закупок которых установлены ограничения допуска товаров, происходящих из иностранных государств, в процентах к общему объему закупок за 2021–2023 гг. Поскольку кода для оборудования квантовой коммуникации в классификаторе нет, то и обязанность по закупке такого оборудования отсутствует.

Исходя из сказанного, можно сделать несколько выводов. Квантовые коммуникации входят в перечень технологий, которые Российская Федерация считает приоритетными. Для их развития предполагается использование разных мер государственной поддержки, которые должны обеспечить достижение технологического суверенитета в данной сфере. В Концепции регулирования отрасли квантовых коммуникаций в Российской Федерации до 2030 г. предусмотрены основные шаги в разных отраслях права, которые должны способствовать этому процессу. Однако документ стратегического характера был существенно оптимизирован в процессе согласования и в его тексте указаны лишь ключевые мероприятия.

Проведенным анализом установлено, что для достижения технологического суверенитета в области квантовых коммуникаций помимо внесения запрета на приобретение оборудования иностранного производства в рамках пу-

[27] URL: https://reestr.digital.gov.ru/ (дата обращения: 12.03.2024).

[28] URL: https://eac-reestr.digital.gov.ru/ (дата обращения: 12.03.2024).

[29] См.: *Ефремов А. А.* Оценка воздействия правового регулирования на развитие информационных технологий : зарубежный опыт и российские подходы к методике // Информационное право. 2018. № 4. С. 29–32.

[30] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. IV). Ст. 8220.

бличных закупок необходимо изменить нормативные акты, стимулирующие закупку высокотехнологичного оборудования, а также нормы, регламентирующие порядок отнесения оборудования квантовой коммуникации к произведенному на территории Российской Федерации. Без последовательного выполнения данных шагов мероприятия, предусмотренные в Концепции регулирования отрасли квантовых коммуникаций в Российской Федерации до 2030 г., способны стать правовыми барьерам.

Библиографический список

Добробаба М. Б., Чаннов С. Е., Минбалеев А. В. Квантовые коммуникации : перспективы правового регулирования // Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 4. С. 25–37.

Евсиков К. С. Информационная безопасность цифрового государства в квантовую эпоху // Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 4. С. 46–58.

Евсиков К. С. Правовое регулирование квантового распределения ключей // Вестник Моск. ун-та. Серия 26. Государственный аудит. 2023. № 2. С. 86–104.

Евсиков К. С. Правовое регулирование поддержки отечественных производителей квантовых коммуникаций // Право и цифровая экономика. 2023. № 3 (21). С. 11–19.

Ефремов А. А. Единые цифровые пространства : в поиске баланса между интеграцией и суверенностью // Информационное право. 2016. № 3. С. 36–39.

Ефремов А. А. Оценка воздействия правового регулирования на развитие информационных технологий : зарубежный опыт и российские подходы к методике // Информационное право. 2018. № 4. С. 29–32.

Ефремов А. А. Оценка регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 121–133.

Корольков А. В. О некоторых прикладных аспектах квантовой криптографии в контексте развития квантовых вычислений и появления квантовых компьютеров // Вопросы кибербезопасности. 2015. № 1 (9). С. 6–13.

Лиликова О. С., Гусакова Ю. С. Государственная поддержка предпринимательства в условиях санкций (на примере IT-технологий) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2023. № 1. С. 138–143.

Минбалеев А. В., Берестнев М. А., Евсиков К. С. Обеспечение информационной безопасности оборудования добывающей промышленности в квантовую эпоху // Известия Тул. гос. ун-та. Науки о земле. 2023. № 1. С. 509–525.

Новые горизонты развития системы информационного права в условиях цифровой трансформации / под ред. Т. А. Поляковой, А. А. Минбалеева [и др.]. М. : Институт Государства и права РАН, 2022. 368 с.

Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Наумов В. Б. Правовое регулирование квантовых коммуникаций в России и в мире // Государство и право. 2022. № 5. С. 104–114.

Холодная Е. В. Квантовые технологии как объект права // Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 4. С. 38–45.

References

Dobrobaba M. B., Channov S. E., Minbaleev A. V. Quantum communications : prospects of legal regulation // Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL). 2022. No. 4. P. 25–37.

Evsikov K. S. Information security of the digital state in the quantum era // Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL). 2022. No. 4. P. 46–58.

Evsikov K. S. Legal regulation of quantum key distribution // Bulletin of the Moscow University. Series 26. State audit. 2023. No. 2. P. 86–104.

Evsikov K. S. Legal regulation of support for domestic manufacturers of quantum communications // Law and digital economy. 2023. No. 3 (21). P. 11–19.

Efremov A. A. Unified digital spaces : in search of a balance between integration and sovereignty // Information law. 2016. No. 3. P. 36–39.

Efremov A. A. Assessment of the impact of legal regulation on the development of information technologies : foreign experience and Russian approaches to methodology // Information law. 2018. No. 4. P. 29–32.

Efremov A. A. Assessment of regulatory impact in the system of institutions for improving the effectiveness of rulemaking // Issues of state and municipal management. 2012. No. 2. P. 121–133.

Korolkov A. V. On some applied aspects of quantum cryptography in the context of the development of quantum computing and the emergence of quantum computers // Issues of cybersecurity. 2015. No. 1 (9). P. 6–13.

Lilikova O. S., Gusakova Y. S. State support for entrepreneurship under sanctions (using the example of IT technologies) // Proceedings of the Voronezh State University. Series: Law. 2023. No. 1. P. 138–143.

Minbaleev A. V., Berestnev M. A., Evsikov K. S. Ensuring information security of mining industry equipment in the quantum era // Izvestiya Tula State University. Earth sciences. 2023. No. 1. P. 509–525.

New horizons of the development of the information law system in the context of digital transformation // T. A. Polyakova, A. A.Minbaleev, V. B. Naumov [et al.] (eds.). Moscow : Institute of state and law of the Russian academy of sciences, 2022. 368 p.

Polyakova T. A., Minbaleev A. V., Naumov V. B. Legal regulation of quantum communications in Russia and in the world // State and law. 2022. No 5. P. 104–114.

Kholodnaya E. V. Quantum technologies as an object of law // Courier of the Kutafin Moscow state Law University (MSAL). 2022. No. 4. P. 38–45.

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА); Тульский государственный университет

Евсиков К. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры информационного права и цифровых технологий; доцент кафедры государственного и административного права

E-mail: aid-ltd@yandex.ru

Поступила в редакцию: 13.03.2024

Для цитирования:

Евсиков К. С. Правовые методы достижения технологического суверенитета в сфере квантовых коммуникаций // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 108–116. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/108-116.

Kutafin Moscow State Law University (MSAL); Tula State University

Evsikov K. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Information Law and Digital Technologies Department; Associate Professor of the State and Administrative Law Department

E-mail: aid-ltd@yandex.ru

Received: 13.03.2024

For citation:

Evsikov K. S. Legal methods for achieving technological sovereignty in the field of quantum communications // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 108–116. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/108-116.

УДК 34.01
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/117-122

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПЕРЕВОДА ПРАВА В МАШИНОЧИТАЕМЫЙ ВИД И ТЕХНОЛОГИИ БОЛЬШИХ ДАННЫХ (BIG DATA)

Э. И. Лескина
Саратовская государственная юридическая академия

GENERAL PROVISIONS FOR THE TRANSFER OF LAW INTO A MACHINE-READABLE FORM AND BIG DATA

E. I. Leskina
Saratov State Law Academy

Аннотация: исследуются общие вопросы машиночитаемого права, а также роль больших данных при создании машиночитаемого и машиноисполняемого права; анализируются доктринальные подходы к сущности и переводу права в машиночитаемый вид, определению критериев качества машиночитаемого права, выявляются и анализируются принципы машиночитаемого права и возможности, связанные с внедрением Big Data при переводе права в машиночитаемый вид.
Ключевые слова: большие данные, обработка данных, машиночитаемое право, машиноисполняемое право, инновации, алгоритмизация права, принципы, критерии качества.

Abstract: general issues of machine-readable law are explored, as well as the role of big data in creating machine-readable and machine-executable law. Doctrinal approaches to the essence and translation of law into machine-readable form, the definition of quality criteria for machine-readable law are analyzed, the principles of machine-readable law and opportunities associated with the implementation of Big Data when translating law into machine-readable form are identified.
Key words: big data, data processing, machine-readable law, machine-executable law, innovations, law algorithmization, principles, quality criteria.

Право, как и алгоритмы, представляют собой систему смысловых знаков, на основании чего ученые выделяют возможность распространения методов и инструментария из технической сферы на правовую[1]. Системная алгоритмизация права будет происходить посредством его перевода в машиночитаемый вид[2]. Постепенно право приобретает машиночитаемый вид, а в будущем возможен и его полноценный цифровой формат. При этом машиночитаемость позволяет провести «инвентаризацию» всех легально установленных правил в рамках огромного набора различных правовых данных.

Очевидно, что возможности машиночитаемого права могут быть использованы прежде всего для избавления от буквальных повторов и противоречий текстов нормативных записей в действующем праве, что уже воплощается в жизнь. Переформатирование правовых норм может положительным образом сказываться на правоприменительной деятельности (например, упрощать надзорные функции), в сфере исполнительного производства при разработке машиноисполняемых правовых норм.

Создание машиночитаемого права рассматривается как один из факторов доступа граждан к правосудию и упрощения правоприменительной деятельности и альтернативного разрешения споров в целом[3].

[1] См.: Правотворчество в условиях алгоритмизации права / С. С. Зенин, Д. Л. Кутейников, О. А. Ижаев, И. М. Япрынцев // Lex russica. 2020. Т. 73, № 7. С. 99.

[2] См.: *Филипова И. А.* Алгоритмизация : воздействие на сферу труда и ее регулирование // Рос. юстиция. 2020. № 11. С. 12–14.

© Лескина Э. И., 2024

[3] См.: *Cappelletti M.* Alternative dispute resolution processes within the framework of the world-wide access-to-justice-movement // The modern law review limited. 1993. № 56. P. 282–296. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/

На важность научных разработок в данной сфере указывали многие ученые. Так, Н. Н. Ковалева особую актуальность машиночитаемого права связывает с областью регулирования связи[4]. А. М. Вашкевич высказывается о применимости перевода в машиночитаемый формат новых нормативных актов или отдельных частей действующего нормативного материала[5]. О. М. Родинова говорит об эффективной инвентаризации права посредством рассматриваемых технологий[6]. О. С. Шепелева, М. А. Сучкова, А. В. Богапова и другие отмечают оптимизацию правоприменительной деятельности и оказания государственных услуг посредством перевода правовых норм в алгоритмизированный вид[7]. По справедливому мнению И. В. Понкина, указанные процессы обеспечивают применение сервисных инноваций, создание генетического поиска в правовом материале, создание условий для деятельности роботизированных ассистентов судьи[8]. Кроме того, проведение исследований организационно-правовых аспектов создания машиночитаемых и машиноисполняемых норм права с разработкой соответствующего инструментария является частью Плана мероприятий федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды»[9]. Правительство РФ вправе утвердить требования к установлению обязательных требований для перевода их в машиночитаемый вид[10].

Ученые отмечают, что компьютерный код является более точным, нежели естественные, и особенно юридические языки. Соответственно, перевод юридических текстов в машиночитаемый вид сделает правила более точными[11]. При этом будет устранена двусмысленность, неоднозначность правовых норм. Правоприменительные органы в итоге будут получать более точную информацию[12]. Однако необходимо учитывать кадровые риски: лица, обладающие юридическим образованием, как правило, не разбираются в тонкостях программирования, а программисты, в свою очередь, не владеют юридической терминологией. В результате возникают сложности с трактовкой терминов и понятий для написания алгоритмов. Это может быть отчасти решено путем создания экспертных групп, куда входили бы представители не только сферы IT и юристы, но и специалисты в отрасли, на которую направлено регулирования соответствующих отношений. Вместе с тем данное решение временно, ведь участники группы должны уметь задавать друг другу необходимые вопросы для достижения совместной цели, уметь оценить прозрачность той или иной технологической процедуры.

Наукой разработаны критерии качества машиночитаемого права, которые представляют собой принципы, применимые к процедурам перевода нормативных актов в машиночитаемый вид и результатам таких процедур. К таким критериям относят демократизм, легитимность, справедливость, подотчетность, прозрачность процедур, эффективность и некоторые другие[13].

---

pdf/10.1111/j.1468-2230.1993.tb02673.x (дата обращения: 01.07.2022).

[4] См.: *Ковалева Н. Н.* Машиночитаемое право как механизм умного регулирования в области связи // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 3. С. 159.

[5] См.: *Вашкевич А. М.* Автоматизация права : право как электричество. М., 2019. С. 25.

[6] См.: *Родионова О. М.* Право и цифровые технологии // Вестник Саратов. гос. юрид. академии. 2019. № 6. С. 12.

[7] См.: Вопросы регулирования цифровой экономики : Аналитический отчет / О. С. Шепелева, М. А. Сучкова, А. В. Богапова [и др.] ; Фонд «Центр стратегических разработок». М., 2019. С. 103.

[8] См.: *Понкин И. В.* Концепт машиночитаемого и машиноисполняемого права : актуальность, назначение, место в RegTexe, содержание, онтология и перспективы // International journal of open information technologies. 2020. Vol. 8, № 9. С. 62–63.

[9] URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-normativnoe-regulirovanie-tsifrovoj-sredyi.pdf (дата обращения: 01.07.2023).

[10] Об обязательных требованиях в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

[11] См.: *Butler T.* Standard-based semantic technologies for smart regulation. 2017 // White paper, governance, risk & compliance technology centre, university of cork. URL: http://www.grctc.com/wp-content/uploads/2017/06/GRCTC-Standards-based-Semantic-Technologies-for-Smart-Regulation-White-Paper-2017.pdf (дата обращения: 01.07.2023) ; *Pasquale F.* A rule of persons, not machines : the limits of legal automation // George wash law rev. 2019. № 87 (1). P. 55 ; *Colaert V.* RegTech as a response to regulatory expansion in the financial sector // Oxoford business law blog. 2015. URL: https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2018/07/regtech-response-regulatory-expansion-financial-sector (дата обращения: 01.07.2023).

[12] См.: *Micheler E., Whaley A.* Regulatory technology : replacing law with computer code // Eur bus org law rev. 2020. № 21. P. 349–377. URL: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s40804-019-00151-1.pdf (дата обращения: 01.07.2023).

[13] См.: *Ferran E.* Institutional design : the choices for national systems // The Oxford handbook of financial regu-

Демократизм и легитимность означают, что процедуры, правила, критерии, иные установления и требования в отношении перевода права в машиночитаемый вид должны быть установлены на законодательном уровне.

Подотчетность предполагает, что вся деятельность по переводу нормативных актов в машиночитаемый вид, созданию соответствующего программного обеспечения должна быть под строгим контролем соответствующего органа. Здесь могут возникнуть проблемы аутсорсинга, определения его степени, участия крупных поставщиков технологий в машиночитаемом регулировании, образования и квалификации лиц в регулирующем органе и др.[14] Однако важно, чтобы именно регулирующий орган сохранял контроль над процессом переформатирования правовых норм. В Великобритании данный процесс начался некоторое время назад и уже созданы специальные учреждения по регулятивным технологиям при органах власти[15]. Эти учреждения опираются на экспертные заключения, позволяющие вырабатывать собственную позицию и критически оценивать предоставляемую информацию по разработке норм, переводимых в машиночитаемый вид.

Справедливость и прозрачность процедур означает, что в результате перевода права в машиночитаемый вид должны быть исключены возможные дискриминационные аспекты из наборов данных, а сама процедура начиная с разработки политики переформатирования и до контроля должна быть максимально открыта.

Эффективность создания машиночитаемого права рассматривается как с экономической, так и социальной позиции. С экономической точки зрения предполагается оценка соотношения затрат на создание соответствующего программного обеспечения, совместимости IT-систем и нормативного программного обеспечения, функционирование систем контроля и надзора и других факторов с результатами, полученными вследствие машиночитаемого регулирования, будущими временны́ми, кадровыми и иными затратами. Социальная эффективность показывает удобность, быстроту, исполнимость права, оценивает фактические результаты, полученные при переводе нормативно-правовых актов в машиночитаемый вид.

В переводе права в машиночитаемый вид задействовано множество технологий, среди которых большие данные (Big Data).

Большие данные представляют собой структурированную и неструктурированную содержащуюся в большом количестве разнообразных источников информацию, объемы которой не позволяют обрабатывать ее вручную в разумное время[16]. Перспективы больших данных заключаются в том, что с помощью расширенного анализа можно найти дополнительную ценность в максимальном использовании существующих и/или новых массивов, казалось бы, не связанных между собой данных. Алгоритмы будут собирать скрытые под массой других данных части целого, чтобы раскрыть истинную природу объекта.

Посредством обучения нейронных сетей на массивах нормативных правовых актов конструируется право в машиночитаемом виде. Возьмем технологии NLP (natural language processing), которые используются для обработки компьютерных текстов на естественном языке, его понимания, ответов на вопросы. Среди задач, которые решает применение данной технологии, выделяют машинный перевод, извлечение фактов, отношений, сущностей, классификацию текстов[17]. Соответственно посредством аналитики больших данных обработка законодательства, правоприменительной практики будет на более высоком уровне.

Однако учитывая возможности больших данных, а также иных цифровых технологий и инновационных разработок, следует ожидать более значимых результатов. Известно, что машинное обучение на основе обработки больших данных

lation / N. Moloney, E. Ferran, J. Payne (eds.). Oxford : OUP, 2015. P. 97–128 ; *Baldwin R., Cave M., Lodge M.* Understanding regulation : theory, strategy and practice, 2nd edn. Oxford : OUP, 2012. URL: https://academic.oup.com/book/7235 (дата обращения: 01.07.2023).

[14] См.: *Ranchordás S.* Cities as corporations? The privatisation of cities and the automation of local law // Autonomous systems and the law / N. Aggarwal, H. Eidenmüller, L. Enriques, J. Payne, van K. Zwieten (eds.). Munich, 2019. P. 81–85 ; *Pasquale F.* Op. cit. P. 55.

[15] См.: *Baldwin R., Cave M., Lodge M.* Op. cit.

[16] О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. Ст. 2901.

[17] См.: Обучение нейросетей на массивах данных законодательства и правоприменительной практики : потенциал внедрения машиночитаемого права. URL. https://api.bigdata-msu.ru/media/uploads/2021/06/07/obuchenie_neirosetey_na_massivakh_dannykh_msu.pdf (дата обращения: 02.02.2023).

может работать по принципу черного ящика[18]. В итоге возможно закрепление дискриминационных тенденций, предубеждений, изначально присутствующих в наборе данных, необъективного результата.

Простые и логичные текстовые объяснения, аккумуляция однородных понятий с единством трактовок и отсутствием неопределенности будут способствовать применению законодательства искусственным интеллектом, автономными интеллектуальными системами. Такие критерии правовых норм, как конкретность, полнота нормы, наличие референтных норм, ясность и законченность, определенность назначения, делают нормы пригодными для перевода в машиночитаемый вид.

Большие данные играют важную роль в распространении автоматизации права, перевода правовых норм в машиночитаемый вид. С помощью больших данных возможно формализировать правовые нормы и связать нормы из различных нормативно-правовых актов. При этом обработка данных будет автоматизирована так же, как и поверка соответствия машиночитаемых норм правовым нормам на юридическом языке. Именно машинное обучение на основе больших данных способно анализировать и предлагать решения в различных сферах, в том числе в области машиночитаемого права. Технологии Big Data играют ведущую роль на таких стадиях переформатирования нормативного материала, как токенизация, нормализация данных, формирование словаря данных, TF-IDF трансформация данных[19], формирование единой правотворческой базы данных[20].

Итак, создание и применение машиночитаемого права способно решить многие задачи в области доступа к правосудию, оптимизации контрольно-надзорной деятельности, улучшения качества нормативно-правовых актов, правоприменительной деятельности. Соблюдение рассмотренных принципов обеспечит безопасность применения больших данных для создания машиночитаемого права. Таким образом, большие данные являются ресурсом и содержательной основой процедур создания машночитаемого и машиноисполняемого права.

[18] См.: *Yeung K.* Regulation by blockchain : the emerging battle for supremacy between the code of law and code as law // Modern law rev. 2019. № 82 (2). P. 207–239.

[19] См.: Data science and political economy : application to financial regulatory structure / S. Sharyn O'Halloran, S. Sameer Maskey, G. Geraldine McAllister, D. K. Park, Chen K. [et al.] // The Russell sage foundation journal of the social sciences. 2016. № 2 (7). P. 103–104.

[20] См.: *Зенин С. С., Кутейников Д. Л., Япрынцев И. М.* Большие данные в законодательном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 9. С. 19–31.

Библиографический список

Вашкевич А. М. Автоматизация права : право как электричество. М. : Симплоер, 2019.

Вопросы регулирования цифровой экономики : аналитический отчет / О. С. Шепелева, М. А. Сучкова, А. В. Богапова [и др.] ; Фонд «Центр стратегических разработок». М., 2019.

Зенин С. С., Кутейников Д. Л., Япрынцев И. М. Большие данные в законодательном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 9.

Ковалева Н. Н. Машиночитаемое право как механизм умного регулирования в области связи // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 3.

Обучение нейросетей на массивах данных законодательства и правоприменительной практики : потенциал внедрения машиночитаемого права. URL: https://api.bigdata-msu.ru/media/uploads/2021/06/07/obuchenie_neirosetey_na_massivakh_dannykh_msu.pdf

Понкин И. В. Концепт машиночитаемого и машиноисполняемого права : актуальность, назначение, место в РегТехе, содержание, онтология и перспективы // International journal of open information technologies. 2020. Vol. 8, № 9.

Правотворчество в условиях алгоритмизации права / С. С. Зенин, Д. Л. Кутейников, О. А. Ижаев, И. М. Япрынцев // Lex russica. 2020. Т. 73, № 7.

Родионова О. М. Право и цифровые технологии // Вестник Саратов. гос. юрид. академии. 2019. № 6.

Филипова И. А. Алгоритмизация : воздействие на сферу труда и ее регулирование // Рос. юстиция. 2020. № 11.

Baldwin R., Cave M., Lodge M. Understanding regulation : theory, strategy and practice, 2nd ed. Oxford : OUP, 2012. URL: https://academic.oup.com/book/7235

Butler T. Standard-based semantic technologies for smart regulation. 2017 // White paper, governance, risk & compliance technology centre, university of Cork. URL: http://www.grctc.com/wp-content/uploads/2017/06/GRCTC-Standards-based-Semantic-Technologies-for-Smart-Regulation-White-Paper-2017.pdf

Cappelletti M. Alternative dispute resolution processes within the framework of the world-wide access-to-justice-movement // The modern law review

limited. 1993. № 56. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-2230.1993.tb02673.x

Colaert V. RegTech as a response to regulatory expansion in the financial sector // Oxoford business law blog. 2015. URL: https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2018/07/regtech-response-regulatory-expansion-financial-sector

Ferran E. Institutional design : the choices for national systems // The Oxford handbook of financial regulation / N. Moloney, E. Ferran, J. Payne (eds.). Oxford : OUP, 2015.

Micheler E., Whaley A. Regulatory technology : replacing law with computer code // Eur bus org law rev. 2020. № 21. URL: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s40804-019-00151-1.pdf

Pasquale F. A rule of persons, not machines : the limits of legal automation // George wash law rev. 2019. № 87 (1).

Ranchordás. S Cities as corporations? The privatisation of cities and the automation of local law // Autonomous systems and the law / N. Aggarwal, H. Eidenmüller, L. Enriques, J. Payne (eds.) [et al.]. Munich : C. H. Beck & Nomos, 2019.

Data science and political economy : application to financial regulatory structure / O'Sharyn, S. Halloran, S. Sameer Maskey, Geraldine G. McAllister, D. K. Park, [et al.] // The Russell sage foundation journal of the social sciences. 2016. № 2 (7).

Yeung K. Regulation by blockchain : the emerging battle for supremacy between the code of law and code as law // Modern law rev. 2019. № 82 (2).

References

Vashkevich A. M. Automation of law : law is like electricity. Moscow : Simpler, 2019.

Issues of regulation of the digital economy : analytical report / O. S. Shepeleva, M. A. Suchkova, A. V. Bogapova [et al.] ; Center for strategic research foundation. M., 2019.

Zenin S. S., Kuteinikov D. L., Yapryntsev I. M. Big data in the legislative process // Actual problems of russian law. 2020. No. 9.

Kovaleva N. N. Machine-readable law as a mechanism for smart regulation in the field of communications // Legal policy and legal life. 2019. No. 3.

Training of neural networks on data arrays of legislation and law enforcement practice : the potential for the introduction of machine-readable law. URL: https://api.bigdata-msu.ru/media/uploads/2021/06/07/obuchenie_neirosetey_na_massivakh_dannykh_msu.pdf

Ponkin I. V. The concept of machine-readable and machine-executable law : relevance, purpose, place in RegTech, content, ontology and prospects // International journal of open information technologies. 2020. Vol. 8, no. 9.

Law-making in the conditions of law algorithmization / S. S. Zenin, D. L. Kuteinikov, O. A. Izhaev, I. M. Yapryntsev // Lex russica. 2020. Vol. 73, no. 7.

Rodionova O. M. Law and digital technologies // Bulletin of the Saratov state law academy. 2019. No. 6.

Filipova I. A. Algorithmization : impact on the sphere of labor and its regulation // Russian justice. 2020. No. 11.

Baldwin R., Cave M., Lodge M. Understanding regulation : theory, strategy and practice. 2nd ed. Oxford : OUP, 2012. URL: https://academic.oup.com/book/7235

Butler T. Standard-based semantic technologies for smart regulation. 2017 // White paper, governance, risk & compliance technology centre, university of Cork. URL: http://www.grctc.com/wp-content/uploads/2017/06/GRCTC-Standards-based-Seman tic-Technologies-for-Smart-Regulation-White-Paper-2017.pdf

Cappelletti M. Alternative dispute resolution processes within the framework of the world-wide access-to-justice-movement // The Modern law review limited. 1993. No. 56. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-2230.1993.tb02673.x

Colaert V. RegTech as a response to regulatory expansion in the financial sector // Oxoford business law blog. 2015. URL: https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2018/07/regtech-response-regulatory-expansion-financial-sector

Ferran E. Institutional design : the choices for national systems // The Oxford handbook of financial regulation / N. Moloney, E. Ferran, J. Payne (eds.). Oxford : OUP, 2015.

Micheler E., Whaley A. Regulatory technology : replacing law with computer code // Eur bus org law rev. 2020. No. 21. URL: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s40804-019-00151-1.pdf

Pasquale F. A rule of persons, not machines : the limits of legal automation // George wash law rev. 2019. No. 87 (1).

Ranchordás. S Cities as corporations? The privatisation of cities and the automation of local law // Autonomous systems and the law / N. Aggarwal, H. Eidenmüller, L. Enriques, J. Payne, van Zwieten K. (eds.). Munich : C. H. Beck & Nomos, 2019.

Data science and political economy : application to financial regulatory structure / O'Sharyn, S. Halloran, S. Sameer Maskey, Geraldine G. McAllister, D. K. Park, [et al.] // The Russell sage foundation journal of the social sciences. 2016. No. 2 (7).

Yeung K. Regulation by blockchain : the emerging battle for supremacy between the code of law and code as law // The modern law rev. 2019. No. 82 (2).

Саратовская государственная юридическая академия
Лескина Э. И., кандидат юридических наук, доцент кафедры информационного права и цифровых технологий
E-mail: Elli-m@mail.ru

Поступила в редакцию: 20.07.2023

Для цитирования:
Лескина Э. И. Общие положения перевода права в машиночитаемый вид и технологии больших данных (Big Data) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 117–122. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/117-122.

Saratov State Law Academy
Leskina E. I., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Information Law and Digital Technologies Department
E-mail: Elli-m@mail.ru

Received: 20.07.2023

For citation:
Leskina E. I. General provisions for the transfer of law into a machine-readable form and big data // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 117–122. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/117-122.

УДК 342.5
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/123-130

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЦИФРОВОЙ КОММУНИКАЦИИ: РЕТРОСПЕКТИВА И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

А. Н. Скокова
Воронежский государственный университет

ON SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION OF STATE DIGITAL COMMUNICATION: RETROSPECTIVE AND CURRENT STATE

A. N. Skokova
Voronezh State University

Аннотация: анализируется развитие правового регулирования института государственной цифровой коммуникации в России как в ретроспективе, так и в современном состоянии. Рассматриваются нормативные правовые акты, регламентирующие цифровое взаимодействие органов государственной власти, местного самоуправления и населения. Выявляются проблемы, препятствующие цифровизации государственной обратной связи, а также предлагаются пути их решения.
Ключевые слова: коммуникация, цифровизация, взаимодействие, органы государственной власти, население, платформа обратной связи, социальные сети, мессенджеры.

Abstract: the article analyzes the development of legal regulation of the institute of state digital communication in Russia both in retrospect and in the current state. The normative legal acts regulating the digital interaction of public authorities, local self-government and the population are considered. The problems hindering the digitalization of government feedback have been identified, and ways to solve them have been proposed.
Key words: communication, digitalization, interaction, public authorities, population, feedback platform, social networks, messengers.

Коммуникация органов государственной власти и населения в современной России ежегодно демонстрирует стремительную трансформацию. Можно заметить, с какой скоростью разрабатываются и реализуются различные инновационные проекты и программы, направленные на улучшение качества обратной связи граждан с органами власти. В настоящее время процесс цифровой коммуникации как на федеральном, так и на региональном уровнях тесно связан с цифровизацией большинства сфер государственного управления.

За последние несколько лет институт государственной коммуникации в России претерпел кардинальные изменения. Граждане все чаще стали пользоваться различными порталами, платформами, социальными сетями, мессенджерами и другими интернет-сервисами, однако это направление не всегда так активно развивалось в нашей стране. Рассмотрение вопроса о правовом регулировании коммуникации между органами государственной власти и населением необходимо начать с исследования становления коммуникативных отношений на федеральном уровне.

Проблема исследования взаимодействия органов власти и общества актуальна во все исторические периоды существования государства[1].

© Скокова А. Н., 2024

[1] См.: *Киселева А. М., Шпак Е. А.* Социальные сети в процессе коммуникации между властью и обществом // Вопросы управления. 2015. № 6. С. 68.

Первые шаги к трансформации государственного управления осуществлены в 1963 г. с изданием постановления ЦК КПСС и Совета министров СССР от 21 мая «Об улучшении руководства внедрением вычислительной техники и автоматизированных систем управления в народное хозяйство». Этим постановлением были образованы Главное управление по внедрению вычислительной техники при Государственном комитете по координации научно-исследовательских работ СССР, Центральный экономико-математический институт, Главный вычислительный центр Госплана СССР, а также дано задание на разработку предложений по созданию Единой государственной сети вычислительных центров[2].

Позднее та же идея получила название «Общегосударственная автоматизированная система учета и обработки информации». Однако проект по созданию Единой государственной сети вычислительных центров не смог решить проблемы информатизации ведомств и упростить работу по реализации государственных функций[3], поскольку не был ориентирован на конкретный субъект или институт государственного управления.

В 1966 г. разработана первая стратегия развития автоматизации государственного управления «Аванпроект государственной сети вычислительных центров», а к 1970 г. было принято первое постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР о совершенствовании управления на основе широкого использования средств вычислительной техники.

Институт обращений начал более активно развиваться с принятием в 1968 г. Президиумом Верховного Совета СССР Указа «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», который установил возможность подачи гражданами устных и письменных обращений.

Также важным документом, заложившим основу и послужившим развитию института коммуникации, стала Декларация прав и свобод человека и гражданина РСФСР, принятая в 1991 г. В последующем право на обращения граждан закрепила в 1993 г. Конституция Российской Федерации, где в ст. 33 были обозначены права индивидуальных и коллективных обращений в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Нормы Основного закона страны, а также развитие информационных технологий способствовали дальнейшему становлению взаимодействия органов государственной власти и общества посредством принятия «Концепции формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов», которая была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1994 г. № 1390 «О совершенствовании информационно-телекоммуникационного обеспечения органов государственной власти и порядке их взаимодействия при реализации государственной политики в сфере информатизации».

Цель разработки Концепции заключается в формировании единого информационного пространства, которое представляет собой совокупность баз данных, банков данных, информационно-телекоммуникационных систем и сетей, созданного для обеспечения информационного взаимодействия граждан и властных структур, а также удовлетворения информационных потребностей граждан и получения ими достоверной информации о деятельности государственных органов. В органах власти Концепция позиционировалась как долговременная концептуальная программа, формирующая основные направления информатизации российского общества. Но на этом правовое реформирование исследуемой сферы не ограничилось.

В 2004 г. разработка документов стратегического характера продолжилась. Распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р была принята «Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти до 2010 года». Мероприятия по ее реализации совпадали с федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002–2010)»[4], в связи с чем документ периодически корректировался. Это привело к тому, что данная Концепция прораба-

[2] См.: *Абрамов Р. Н.* Советские технократические мифологии как форма «теории упущенного шанса» : на примере истории кибернетики в СССР // Социология науки и технологий. 2017. № 2. С. 68.

[3] См.: *Богатырь Н. В.* Современная технокультура сквозь призму отношений пользователей и технологий // Этнографическое обозрение. 2011. № 5. С. 38.

[4] ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: https://digital.gov.ru/ru/activity/programs/6/ (дата обращения: 14.03.2024).

тывала план реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010)».

Полученный опыт реализации документов стратегического характера потребовал принятия соответствующего нормативного акта. Второго мая 2006 г. был принят Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который стал основополагающим законом, регулирующим общий порядок рассмотрения обращений граждан, подаваемых в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Необходимо отметить, что на уровне субъектов Российской Федерации активно работали над улучшением коммуникации между государственными органами и населением. Благодаря высокому развитию федеральных органов государственной власти в регионах начали создаваться специализированные веб-сайты, где публиковалась информация о деятельности государственных органов и другие актуальные данные. В связи с этим был принят Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», обязывающий производить публикации актуальной информации о деятельности органов местного самоуправления в сети Интернет.

Значительным шагом к развитию двусторонней коммуникации между органами власти и населением стало принятие постановления Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)». Правительство Российской Федерации утвердило Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг», порталы государственных и муниципальных услуг субъектов Российской Федерации, а также систему межведомственного электронного взаимодействия органов государственной власти (СМЭВ). Это позволило расширить функционал портала и обеспечить для граждан возможность получать необходимую информацию (о предоставляемых государством услугах населению) быстро и информативно, а также поспособствовало развитию электронного межведомственного взаимодействия.

Решению проблем регионального развития в сфере коммуникации были посвящены нормы Распоряжения Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 2769-р «Об утверждении Концепции региональной информатизации», в котором уже отдельно выделена цель – повышение качества жизни населения посредством активного применения информационно-телекоммуникационных технологий, а также их использования в усовершенствовании методов реализации государственного управления. Особенность документа обусловлена тем, что он был принят на федеральном уровне, но не был направлен на регулирование непосредственно проблемы развития регионов в информационно-телекоммуникационной сфере.

Следующей вехой развития информационного общества в России стал Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», который направлен на углубление ранее обозначенных приоритетов, а также обеспечение эффективной работы системы сетевого общества. Можно отметить, что утвержденный документ является главным стратегическим документом для реализации сферы государственных информационных и коммуникационных технологий.

Без сомнений, в современной России наблюдается тот факт, что коммуникация органов государственной власти и населения достаточно быстрыми темпами переходит на новый, более качественный уровень, где основными механизмами становятся цифровые технологии – сеть Интернет, социальные сети, мессенджеры, порталы органов государственной власти, специальные приложения и сервисы. С. Е. Чаннов в своем исследовании отмечает: «…если ранее для реализации своих прав гражданин либо организация подавали определенные документы в письменной (или даже электронной) форме, но непосредственно в уполномоченный государственный орган либо орган местного самоуправления, то теперь нередко единственным способом подобного взаимодействия становится использование публичных информационных систем»[5].

Руководство страны стремится создать систему, которая обеспечила бы эффективное

[5] *Чаннов С. Е.* Использование цифровых технологий в сфере публичного управления // Известия Сарат. ун-та. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. № 4. С. 420.

цифровое взаимодействие с населением на всех уровнях государственной власти. Показатели работы в сфере обратной связи указали на необходимость развития цифровой коммуникации на региональном уровне. В 2020 г. на базе АНО «Диалог» была образована автономная некоммерческая организация по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций «Диалог регионы», необходимая для координации работы Центров управления регионами (далее – ЦУР), обобщения информации, выявления проблем регионов, а также распространения передового опыта работы во все регионы страны.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 16 ноября 2020 г. № 1844 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций "Диалог регионы" на создание и обеспечение функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов и Правил создания и функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов». Центры управления регионом созданы и успешно функционируют во всех регионах России уже более трех лет.

Информационные системы позволяют ЦУР в круглосуточном режиме собирать информацию относительно обеспечения важнейших сфер жизни граждан, таких как здравоохранение, образование, ЖКХ, социальное обеспечение и т. д. Это способствует комплексному и быстрому решению самых разных проблем, обозначенных гражданами в интернет-пространстве. Без сомнения, такие технологии помогают оперативно взаимодействовать с населением в каждом субъекте Российской Федерации. Таким образом, абсолютно все жители регионов могут получать цифровую обратную связь от государства в режиме реального времени.

В компетенцию обозначенной организации входят мониторинг, выявление, а также обработка и анализ цифровых обращений, поступающих в соответствующие государственные органы и подразделения регионов[6]. Работа ЦУР выстроена на основе межведомственного взаимодействия между компетентными органами государственной власти. Известно, что они являются важной национальной целью развития современной России на период до 2030 г. в сфере цифровой трансформации публичного управления. Кроме того, ЦУР выступают в качестве центров мониторинга, они также направлены на создание аналитических материалов о ситуации в регионах и вырабатывают предложения по развитию, базирующиеся на нескольких составляющих:

а) данных систем обратной связи с населением;

б) информации, поступающей из региональных координационных и ситуационных центров (созданных в большинстве субъектов России);

в) различного рода аналитических материалов социально-экономического характера (экономической ситуации региона, прогнозов развития региона и т. д.).

В 2021 г. было принято множество стратегических документов, таких как Федеральный проект «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», целью которого является реализация «Информационное общество». Кроме того, в рамках Указа Президента России от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» предусмотрено развитие новых механизмов поддержки цифровых проектов на региональном уровне и создание специальных зон развития в целом.

Знаковым событием в истории развития нормативно-правового регулирования цифровой коммуникации органов государственной власти и населения стало принятие Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" и статью 10 Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации"».

Законодатель, основываясь на тенденциях открытой власти, расширил правовое регулирование деятельности по предоставлению доступа к информации о работе большого круга субъектов, а также привлек внимание к новым инструментам коммуникации власти и общества – социальным сетям и мессенджерам. Деятельность

[6] Центры управления регионом возьмут под контроль информацию и региональные власти // Деловое медиа «Эксперт Юг». URL: https://expertsouth.ru/news/tsentry-upravleniya-regionom-i-vashim-i-nashim/ (дата обращения: 10.03.2024).

не только органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, но и подведомственных учреждений становится более открытой для общества.

Государственное управление в целом, его отдельные аспекты традиционно привлекают повышенное внимание со стороны научного сообщества. Очевидно, что, будучи высокодинамичным государственно-правовым явлением, оно обретает новые характеристики, получающие научное осмысление, к сожалению, с заметным опозданием. Такая тенденция не способствует повышению эффективности государственного управления, качественному разрешению стоящих задач[7].

В настоящее время можно наблюдать стремительную трансформацию публичного управления в коммуникативной сфере, которая практически находится на стадии «цифровой революции». Большинство государственных функций реализуются преимущественно с помощью цифровой формы, это касается и коммуникации с населением. Граждане активно пользуются возможностью онлайн-взаимодействия и направляют свои обращения в органы государственной власти через различные интернет-ресурсы. Властные структуры в своем большинстве переходят на цифровой режим работы, что способствует сокращению бюрократических барьеров и сроков принятия решений по обращениям, которые граждане направляют в государственные органы. Благодаря быстрому развитию информационно-коммуникационных технологий обратиться в органы государственной власти стало возможно посредством платформ обратной связи, социальных сетей, различных мессенджеров, что буквально несколько лет назад не представлялось возможным в сфере государственной коммуникации.

Изначально социальные сети рассматривались обществом как средство общения и цифрового развлечения, но в последнее время их назначение весьма расширилось. По мнению исследователей[8], это происходит в результате увеличения интернет-потребления в России, в связи с чем органы власти стремятся к внедрению цифровой коммуникации и совершенствованию формы управленческой деятельности в сфере установления обратной связи. Сегодня социальные медиа позволяют своевременно обнаружить проблему, которая беспокоит жителей того или иного региона[9]. Цифровой формат вполне удобен для оперативной коммуникации с органами власти, обозначая проблемы в публичном цифровом поле, где граждане формируют ведущие направления трансформации.

Многие ученые отмечают важность использования современных цифровых инструментов обратной связи в определении верного курса реформирования государственного управления и осуществления социальной функции государственной власти. Так, К. Пашкова считает, что социальные сети являются одним из самых продуктивных средств массовой коммуникации на данном этапе развития человечества[10] и отвечают современным тенденциям развития цифровых коммуникаций[11].

По мнению А. Н. Новгородцевой и Н. И. Сивковой, к достоинствам социальных сетей как канала социально-политической коммуникации относятся: скорость распространения информации, широта охвата аудитории, возможность обсуждения социально-политических и экономических проблем среди своих друзей; возможность высказать все, что участник считает актуальным и важным для него; возможность взаимодействия с властью, присутствующей в социальных сетях; возможность организовать и принять приглашение на мероприятия; возможность создать группу по формам и способам социально-политической активности; возможность привлечь разновозрастную аудиторию[12].

---

[7] См.: *Макарейко Н. В., Мамай Е. А.* Киберократия как вектор развития современного государственного управления и предмет осмысления // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2023. № 3. С. 120.

[8] См.: *Мазеин А. В.* Выявление в интернет-ресурсах сообщений и публикаций граждан, требующих реагирования, как новая форма управленческой деятельности // Административное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 12.

[9] См.: *Малькевич А. А.* Роль социальных сетей в протестном политическом участии граждан // Управленческое консультирование. 2020. № 1. С. 35.

[10] См.: *Никитинская А. А.* Феномен социальных сетей как инструмент диалога органов власти и общественности (на примере МО Северодвинск) // Философская мысль. 2021. № 4. С. 28.

[11] См.: *Пашкова К. В.* Социальные сети как современное средство массовых коммуникаций // Наука. Общество. Человек. 2019. С. 18.

[12] См.: *Новгородцева А. Н., Сивкова Н. И.* Социальные сети как канал социально-политической коммуникации // Методология, опыт эмпирического исследования. 2015. С. 1667.

Обозначенный вид коммуникации органов государственной власти с населением малоизучен и имеет множество открытых вопросов как в теории, так и практике правового регулирования. В частности, несмотря на приведенную выше важность сферы, в действующем законодательстве отсутствует закрепление термина «социальная сеть».

Также есть мнение, что российское право не нуждается в регламентации цифровой коммуникации. Например, А. Ю. Иванов, директор Института права и развития ВШЭ-Сколково ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"» (НИУ ВШЭ), высказал мнение о том, что законодательное закрепление понятия «социальная сеть» представляется неперспективным направлением регулирования в связи с быстрым развитием технологий и общей тенденцией взаимопроникновения различного типа сервисов. С этим сложно согласиться, поскольку в обществе ежедневно наблюдается изменение целеполагания использования социальных сетей, в том числе и в интересах самого государства, поэтому правовая регламентация понятия «социальная сеть» является безотлагательно необходимой. Не представляется оправданным предположение, что социальные сети в ближайшие годы могут стать архаизмом, напротив, это направление будет только развиваться.

Следующим инструментом цифрового взаимодействия органов власти и населения является Платформа обратной связи (далее – ПОС), функционирующая на базе портала государственных услуг Российской Федерации. Экспериментальное внедрение Платформы обратной связи стартовало 12 ноября 2020 г. в целях повышения качества взаимодействия граждан с государственными организациями, осуществляющими публично значимые функции, и их должностными лицами. Реализация проекта происходит в соответствии с постановлением Правительства РФ от 10 ноября 2020 г. № 1802 «О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)…"», а также нормативно-правовыми актами субъектов.

Оценка текущих результатов эксперимента указывает на востребованность портала в качестве официального цифрового канала взаимодействия граждан и юридических лиц с органами государственной власти и государственными организациями. Результаты функционирования ПОС в России демонстрируют вовлеченность населения в цифровую коммуникацию. Так, за период проведения эксперимента через Единый портал (ПОС) направлено порядка 10 млн обращений: за 2020 г. – 62,8 тыс. обращений, за 2021 г. – 7,5 млн обращений; за период с 1 января по 1 июля 2022 г. – порядка 2 млн обращений (на 60 % больше по сравнению с аналогичным периодом 2021 г.).

Однако срок рассмотрения указанных цифровых обращений граждан на портале составляет 30 дней, что затрудняет получение оперативного ответа в случае экстренной необходимости[13]. Более того, в ряде случаев срок рассмотрения может быть продлен должностным лицом еще на 30 дней, что не позволяет говорить о высокой востребованности данной системы среди населения.

Таким образом, цифровая коммуникация с органами власти через сообщества социальных сетей более предпочтительна для граждан, поскольку скорость реагирования на проблему гораздо выше. Как правило, соответствующий специалист или автоматизированная программа отвечает заявителю в течение суток, что соответствует желаемому уровню цифровой коммуникации. Представленная практика отдельно не регламентирована законом, тем не менее органы власти, стремясь увеличить уровень доверия граждан, продолжают оперативно реагировать на проблемы заявителей в интернет-пространстве.

Необходимо отметить, что в некоторых регионах созданы свои инструменты для обратной связи органов власти и населения. Так, в Оренбургской области в 2019 г. образована система «Активный гражданин», с помощью которой граждане могут отправлять сообщения, касающиеся проблем развития региона. Отправить обращение в систему можно, перейдя в раздел «Сообщайте о проблемах», где предоставлена возможность обратиться к региональной власти по многим социально значимым вопросам (разрушающийся дом, некорректная работа светофора, неубранный снег и т. д.).

Тем не менее нормами действующего законодательства до сих пор не урегулированы от-

[13] См.: *Рослякова М. В.* Социальные сети в профессиональной деятельности государственных служащих : российская практика и зарубежный опыт // Социодинамика. 2019. № 9. С. 88.

ношения, возникающие в процессе организации государственной обратной связи. Во избежание случаев нарушения прав граждан необходимо дополнить Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» понятиями «государственная цифровая коммуникация», «цифровое обращение», а также систематизировать современные коммуникативные инструменты, применяемые в процессе цифрового взаимодействия органов власти и населения субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в целях развития теории правового регулирования взаимодействия государства и общества в цифровом пространстве, а также унификации понятийного аппарата государственных интернет-коммуникаций нормативная правовая база нуждается в дефиниции категории «государственная цифровая коммуникация»: «Государственная цифровая коммуникация – это особый вид социальной коммуникации, возникающий в процессе взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и населения с использованием федеральной государственной информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)", региональных порталов обработки обращений граждан, официальных сайтов органов власти, официальных сообществ социальных сетей и мессенджеров (госпабликов), а также иных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет».

В большинстве случаев государственные коммуникативные связи, возникающие в процессе цифрового диалога граждан с органами власти, можно интерпретировать как цифровые обращения. В связи с этим предлагается дополнить законодательную базу понятием «цифровое обращение» следующего содержания: это поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления, подведомственную им организацию или должностному лицу предложение, заявление или жалоба гражданина с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», регионального интернет-портала обработки обращений граждан, иных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащие информацию о заявителе, позволяющую его идентифицировать для организации обратной связи в цифровом виде.

Говоря о системе государственной цифровой коммуникации, необходимо обозначить, что она представляет собой упорядоченную совокупность онлайн-инструментов, используемых представителями органов государственной власти для организации государственной цифровой коммуникации с населением, реализуемой в субъектах Российской Федерации: федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», региональные интернет-порталы обработки обращений граждан, официальные сайты, сообщества органов исполнительной власти, местного самоуправления, а также подведомственных организаций в социальных сетях и мессенджерах (госпабликах).

Отражение представленной системы в федеральных и региональных нормативных правовых актах позволит унифицировать правовую базу в сфере обеспечения прав граждан на цифровое взаимодействие с органами государственной власти, местного самоуправления, оптимизировать работу государственных и муниципальных служащих, ответственных за государственную цифровую коммуникацию, а также повысить уровень информированности населения субъектов Российской Федерации в части использования цифровых технологий для решения социально значимых проблем, возникающих на территориях.

Подводя итог проведенному исследованию, необходимо отметить, что современный институт государственной цифровой коммуникации требует унификации, структуризации и системной доработки посредством внесения соответствующих дополнений в федеральное законодательство, нормы которого могли бы взять за основу субъекты Российской Федерации при формировании нормативной правовой базы, регулирующей цифровое взаимодействие органов государственной власти, местного самоуправления и населения.

Библиографический список

Абрамов Р. Н. Советские технократические мифологии как форма «теории упущенного шанса» : на примере истории кибернетики в СССР // Социология науки и технологий. 2017. № 2. С. 61–78.

Богатырь Н. В. Современная технокультура сквозь призму отношений пользователей и технологий // Этнографическое обозрение. 2011. № 5. С. 30–39.

Киселева А. М., Шпак Е. А. Социальные сети в процессе коммуникации между властью и обществом // Вопросы управления. 2015. № 6. С. 66–75.

Мазеин А. В. Выявление в Интернет-ресурсах сообщений и публикаций граждан, требующих реагирования, как новая форма управленческой деятельности // Административное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 1–14.

Макарейко Н. В., Мамай Е. А. Киберократия как вектор развития современного государственного управления и предмет осмысления // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2023. № 3. С.114–133.

Малькевич А. А. Роль социальных сетей в протестном политическом участии граждан // Управленческое консультирование. 2020. № 1. С. 35–42.

Новгородцева А. Н., Сивкова Н. И. Социальные сети как канал социально-политической коммуникации // Культура, личность, общество в современном мире : методология, опыт эмпирического исследования». 2015. С. 1667–1675.

Пашкова К. В. Социальные сети как современное средство массовых коммуникаций : сборник науч. трудов // Наука. Общество. Человек. Смоленск : Наукосфера, 2019. С. 16–19.

Рослякова М. В. Социальные сети в профессиональной деятельности государственных служащих : российская практика и зарубежный опыт // Социодинамика. 2019. № 9. С. 82–99.

Чаннов С. Е. Использование цифровых технологий в сфере публичного управления // Известия Сарат. ун-та. Новая серия. Серия : Экономика. Управление. Право. 2021. № 4. С. 419–428.

References

Abramov R. N. Soviet technocratic mythologies as a form of the "theory of a missed chance" : on the example of the history of cybernetics in the USSR // Sociology of Science and Technology. 2017. No. 2. P. 61–78.

Bogatyr N. V. Modern technoculture through the prism of user and technology relations // Ethnographic review. 2011. No. 5. P. 30–39.

Kiseleva A. M., Shpak E. A. Social networks in the process of communication between government and society // Issues of management. 2015. No. 6. P. 66–75.

Mazein A. V. Identification of citizens' messages and publications in Internet resources that require a response as a new form of managerial activity // Administrative and municipal law. 2021. No. 1. P. 1–14.

Makareiko N. V., Mamai E. A. Cyberocracy as a vector of development of modern public administration and the subject of comprehension // Proceeding of Voronezh State University. Series : Law. 2023. No. 3. P. 114–133.

Malkevich A. A. The role of social networks in the protest political participation of citizens // Managerial consulting. 2020. No. 1. P. 35–42.

Novgorodtseva A. N., Sivkova N. I. Social networks as a channel of socio-political communication // Culture, personality, society in the modern world: methodology, empirical research experience". 2015. P. 1667–1675.

Pashkova K. V. Social networks as a modern means of mass communication // Nauka. Society. Human : collection of scientific papers. Smolensk : Naukosfera, 2019. P. 16–19.

Roslyakova M. V. Social networks in the professional activity of civil servants : Russian practice and foreign experience // Sociodynamics. 2019. No. 9. P. 82–99.

Channov S.E. The use of digital technologies in the field of public administration / S. E. Channov // Proceedings of the Saratov University. A new series. Series: Economics. Management. Law. 2021. No. 4. P. 419–428.

Воронежский государственный университет
Скокова А. Н., соискатель кафедры административного и административного процессуального права
E-mail: n.skokowa@yandex.ru

Поступила в редакцию: 15.04.2024

Для цитирования:
Скокова А. Н. О некоторых вопросах правового регулирования государственной цифровой коммуникации: ретроспектива и современное состояние // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 123–130. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/123-130.

Voronezh State University
Skokova A. N., Applicant of the Administrative and Administrative Procedural Law Department
E-mail: n.skokowa@yandex.ru

Reserved: 15.04.2024

For citation:
Skokova A. N. On some issues of legal regulation of state digital communication: retrospective and current state // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 123–130. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/123-130.

УДК 349
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/131-138

ПРИВАТНОСТЬ И ЗАЩИТА ДАННЫХ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ В ВИРТУАЛЬНОЙ РЕАЛЬНОСТИ

В. С. Долунц
Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина

PRIVACY AND PROTECTION OF USER DATA IN VIRTUAL REALITY

V. S. Dolunts
Moscow State Law University named after O. E. Kutafin

Аннотация: рассматривается проблема защиты конфиденциальности персональных данных в виртуальной реальности в свете действующего российского законодательства. Анализируется российский и зарубежный правовой опыт. Делается вывод о необходимости усовершенствования их адаптации к сложным технологическим реалиям. Целью исследования является предложение возможных методов для решения данных вопросов. Посредством применения диалектического, социологического, системного, сравнительно-правового и иных методов автор приходит к заключению, что в качестве одного из механизмов разработки будущего законодательства возможен метод сорегулирования, который может способствовать безопасности и сохранению конфиденциальности данных в сфере VR. Такой подход может обеспечить лучшую правовую защиту и помочь решить текущие проблемы в этой области.
Ключевые слова: виртуальная реальность, дополненная реальность, Большие данные, Искусственный интеллект, Интернет вещей, персональные данные, конфиденциальность, защита данных.

Abstract: this article examines the issue of protecting the confidentiality of personal data in virtual reality within the framework of current Russian legislation. The author analyzes Russian and foreign legal experiences and concludes that there is a need to improve their adaptation to complex technological realities. The aim of the research is to propose possible methods to address these issues. Through the use of dialectical, sociological, systemic, comparative legal and other methods, the author comes to the conclusion that as one of the mechanisms for developing future legislation, a co-regulation method is possible, which can contribute to the security and preservation of data confidentiality in the field of VR. According to the author, such an approach could provide better legal protection and help address current challenges in this area.
Key words: virtual reality, augmented reality, Big Data, Artificial Intelligence, Internet of Things, personal data, confidentiality, data protection.

Развитие информационных технологий без сомнений можно считать главным достижением человечества XX–XXI вв. Их применение способствует существенному снижению трудозатрат, повышению безопасности и осведомленности человека и общества. Крупнейшие компании всего мира уже сегодня активно применяют новые технологии в своей деятельности. Это в равной степени справедливо относится и к технологиям виртуальной и дополненной реальности (AR и VR).

Эти весьма схожие технологии уже сегодня нашли свое применение в самых различных отраслях, начиная с компьютерных игр и заканчивая промышленностью. По мнению эксперта журнала «Forbes» Джеймса Каплана, виртуальная реальность может быть использована многими компаниями для демонстрации своих новых продуктов, предоставляя тем самым возможность их клиентам со всего мира заранее озна-

© Долунц В. С., 2024

комиться с такими продуктами. Это, как заявляет эксперт, существенно укрепляет связи между компаниями и их клиентами[1].

Использование технологий виртуальной реальности способно оказать позитивное воздействие и на правовою среду. В частности, по мнению Д. А. Степаненко и А. А. Митрофанова, виртуальная среда может быть использована в целях компьютерного моделирования, позволяющего визуализировать реконструкцию криминального события, при проведении таких процессуальных действий, как проверка показаний на месте, следственный эксперимент, ситуационные судебные экспертизы. По мнению ученых-криминалистов, компьютерно-опосредованная реальность может быть полезна и при проведении осмотров мест происшествий, предъявлений для опознания, допросов и очных ставок[2].

Вместе с тем использование технологий виртуальной реальности порождает и ряд правовых дискуссий. На сегодняшний день все еще остаются нерешенными вопросы защиты авторсих прав на результаты интеллектуальной деятельности в виртуальной реальности, ответственности за действия в виртуальной реальности, рекламы, вопросы международного характера и многие другие вопросы.

Кроме того, применение технологий виртуальной реальности, как правило, сопровождается применением других передовых технологий, таких как Большие данные (BigData), Искусственный интеллект (ИИ) и Интернет вещей (IoT).

Большие данные – это сложные и большие наборы данных (часто из технологических устройств, таких как телефоны, медицинские устройства, устройства VR, собирающие и передающие данные), которые предприятия и организации анализируют для выявления закономерности в поведении потребителей и формирования бизнес-стратегий[3]. Примерами данных, собираемых с помощью устройств VR, являются: походка, движение глаз, поведенческие данные о том, как пользователь реагирует на различные виртуальные ситуации[4].

Искусственный интеллект – еще одна передовая технология, основной задачей которой является имитация когнитивных функций человека. Использование ИИ в виртуальной среде возможно, в частности, для генерации виртуальной среды, взаимодействия с участниками виртуальной реальности, управления элементами в данной среде и пр.

Интернет вещей – это система взаимосвязанных вычислительных устройств, которые могут собирать и передавать данные по беспроводной сети без участия человека.

Речь идет не только о ноутбуках и смартфонах. Почти все устройства с кнопкой включения/выключения потенциально могут подключиться к интернету и стать частью Интернета вещей. Например, частью Интернета вещей могут стать человек с имплантом для мониторинга сердца, камера, ведущая наблюдение за жизнью диких животных в прибрежных водах, или автомобиль со встроенными датчиками, предупреждающими водителя о потенциальных рисках. По сути, это может быть любой объект, которому можно назначить сетевой адрес (IP-адрес) и который может передавать данные по сети[5].

Таким образом, все три описанные технологии имеют дело с данными. Эти данные передаются от одного оператора к другому, анализируются, подвергаются тем или иным манипуляциям, что приходится по духу далеко не всем пользователям. Указанные технологии, к сожалению, пока не имеют универсального регулирования, способного обеспечить интересы и пользователей, и разработчиков, поставщиков товаров и услуг. По состоянию на февраль 2024 г. не только российское, но и зарубежное законодательство пока не пришло к консенсусу по вопросу совместимости современных технологий с имеющимися нормативными нормами.

[1] См.: URL: https://www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2022/12/05/13-productive-and-creative-uses-for-vr-that-impress-tech-experts/?sh=1a64255e32f9 (дата обращения: 24.01.2024).

[2] См.: *Степаненко Д. А., Митрофанова А. А.* Цифровизация как фактор и условие развития современной криминалистики // Рос. следователь. 2023. № 4. С. 16–22.

[3] См.: *Nimrod K.* Big Data, Consumer Behavior and the Consumer Packaged Goods Blin dspot // Forbes. 2019. URL: https://www.forbes.com/sites/for bestechcouncil/2019/09/05/big-data-consumer-behavior-and-the-consumer-packaged-goods-blindspot/ (дата обращения: 24.01.2024).

[4] См.: *O'Brolcháin F., Jacquemard T., Monaghan D., O'Connor N., Novitzky P., Gordijn B.* The Convergence of Virtual Reality and Social Networks : Threat to Privacy and Autonomy // Sci Eng'g Ethics. 2016. Vol. 22, №. 1. P. 3–4 ; *Cipresso P, Giglioli IAC, Raya MA, Riva G.* The Past, Present, and Future of Virtual and Augmented Reality Research : A Network and Cluster Analysis of the Literature // Frontiers Psychol. 2018. Vol. 9. №. 1. P. 3.

[5] См.: URL: https://www.kaspersky.ru/resource-center/definitions/what-is-iot (дата обращения: 24.01.2024).

Особую важность, как было отмечено, имеет вопрос конфиденциальности пользователей, защиты их данных от неправомерного и избыточного сбора и обработки. Сегодня, когда крупные ИТ-компании имеют практически безграничный доступ к данным о пользователях, вопрос защиты их данных становится всё более остро.

Персональные данные и информационная среда

Персональные данные – любая информация, относящаяся прямо или косвенно к определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных)[6]. Именно так определяет понятие персональных данных основной закон Российской Федерации в области персональных данных.

Предлагаемое российским законодателем определение является достаточно широким для того, чтобы отнести к персональным данным в том числе сведения об электронной почте, номере телефона, страницы в социальных сетях и другие сведения, которые могут создать ассоциацию с определенным физическим лицом.

В контексте информационной среды, и виртуальной реальности в частности, возникает достаточно объективный вопрос: являются ли данные о передвижениях, местоположении, предпочтениях, манерах походки, передвижения глаз данными персональными? Виртуальная реальность позволяет пользователям погружаться в цифровые миры, в то же время она собирает разнообразные данные о поведении и взаимодействии пользователей. Эти данные могут включать в себя информацию о движениях, голосе, реакциях, предпочтениях, даже физиологических показателях. Даже без применения технологий виртуальной реальности крупные ИТ-компании, среди которых Apple, Microsoft, Google, завалены коллективными исками пользователей за незаконный сбор данных о них.

Обращаясь к российскому правовому полю, стоит привести в пример дело против «LinkedIn Corporation». Решением Таганского районного суда г. Москвы был ограничен доступ к интернет-ресурсу http://www.linkedin.com. В дальнейшем Судебной коллегией по гражданским делам Московского городского суда данное решение было оставлено в силе. Изначально с иском в суд первой инстанции обратилась Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Нарушения, по мнению истца, выразились в сборе персональной информации о пользователях указанного ресурса и гражданах, не являющихся пользователями, в ее использовании и передаче без соответствующего согласия и с нарушениями положений Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», касающиеся принципов и условий обработки персональных данных в России[7]. В частности, «LinkedIn Corporation» использовались cookie файлы (небольшие фрагменты текста, передаваемые в браузер с сайта, который пользователь открывает[8]), сведений о поведении пользователя на странице и сведений о местонахождении.

К аналогичному заключению пришел и арбитражный суд г. Москвы в своем решении против ПАО «МГТС». В соответствии с материалами дела ООО «ОБМР» получало от ПАО «МГТС» следующие сведения об абонентах: случайный идентификатор (Cookie «UID») в HTTP-запросе (протокол прикладного уровня передачи данных) пользователя, позволяющий отличить трафик пользователя от трафика других пользователей для получения списка его предпочтений; IP-адрес из IP-пакета HTTP-запроса пользователя, позволяющий получить географическое положение пользователя с точностью определения до названия населенного пункта и др. Из представленной оператором связи информации, относящейся к абонентам, ООО «ОБМР» формирует предпочтения конкретного абонента и передает данную информацию потенциальным рекламодателям для того, чтобы они показывали рекламу именно определенному абоненту, сведения о котором ранее были предоставлены оператором связи ПАО «МГТС». В своем решении суд указывает, что такая обработка данных позволяет косвенно определить субъекта персональных данных, которому впоследствии рекламодатель персонифицированно, т.е. определенному лицу, направляет определенную рекламу в зависимости от предпочтений субъекта, а именно – ранее просмотренных субъектом ин-

[6] О персональных данных : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ. Доступ из справ.-правовой система «КонсультантПлюс».

[7] См.: URL: https://m.mos-gorsud.ru/mgs/news/e5825bb6-d15d-4512-a158-bdfdb910e82c (дата обращения: 24.01.2024).

[8] См.: URL: https://policies.google.com/technologies/cookies?hl=ru (дата обращения: 24.01.2024).

тернет-страниц, товаров, работ, услуг, рекламируемых в сети Интернет и т. п.[9]

Подобная судебная практика имеет место не только в России. К аналогичным заключениям пришли и зарубежные суды.

Так, в январе 2022 г. четырьмя генпрокурорами США был подан иск на компанию Google за отслеживание компанией местоположения пользователей без их согласия. По мнению истцов, суд должен оштрафовать Google и заставить компанию удалить полученные данные. Об этом сообщил телеканал CNBC. В Google все обвинения отвергают – там заявили, что они лишь обеспечивали надежный контроль данных о местоположении. Как сказано в иске, гаджеты Google не предоставляли пользователям информацию о сборе данных об их местоположении. Более того, гаджеты продолжали отслеживать местоположение пользователей даже после прямого запрета это делать[10].

Еще одним примером является судебное дело «Google и сбор данных с Wi-Fi сетей». В 2010 г. Google была обвинена в сборе данных с Wi-Fi сетей без согласия пользователей во время съемки для службы Street View. Это привело к расследованиям и судебным спорам в различных странах. Итогом разбирательства стал вынесенный компании Google штраф в размере 7 млн долларов США[11].

Не менее громким стало судебное дело «Vizio и сбор данных с телевизоров». В 2017 г. компания Vizio была обвинена в сборе данных о просмотренных пользователями программах и передачах через свои телевизоры без согласия пользователей. В результате компания согласилась заплатить штраф и изменить практики[12].

Это лишь несколько примеров судебных дел и инцидентов, связанных с отслеживанием активности пользователей различных сервисов. Указанное явно свидетельствует о существующей проблеме, появление которой обязано развитию информационных технологий, в числе которых и технологии виртуальной реальности.

На сегодняшний день иски, связанные с нарушением конфиденциальности пользователей VR, не являются столь популярными, однако это не означает отсутствия необходимости превентивного регулирования данной сфере, которое в достаточной степени будет учитывать как права и интересы компаний-разработчиков, так и их пользователей.

Персональные данные и виртуальная реальность

Как отмечалось ранее, для формирования виртуальных элементов или виртуальных миров в трехмерном пространстве в целом, технология VR требуются определенные данные, представляемые со стороны пользователя. Такие данные представляют из себя не единичный, а постоянный поток данных, генерируемый пользователем во время взаимодействия с виртуальной средой. Эти данные могут включать в себя информацию о местоположении, его изменении, личные данные пользователя и даже информацию, получаемую с помощью технологии отслеживания взгляда, технологии «Интерфейс мозг-компьютер», представляющую из себя инвазивные или неинвазивные технологии, позволяющие преобразовывать некоторые нейрофизиологические сигналы в команды, адресованные внешнему техническому устройству или компьютеру[13]. В совокупности объем и масштаб сбора пользовательских данных, необходимых для основных функций VR, отличают эти технологии от других потребительских устройств и приложений.

Вместе с тем важно отметить, что по состоянию на сентябрь 2023 г. в Российской Федерации отсутствует полноценное и подробное законодательство, специфически регулирующее виртуальную реальность. В ноябре 2022 г. Министерство внутренних дел России предложило принять закон, регулирующий использование систем виртуальной реальности. Принятие закона, по мнению Министерства внутренних дел России, необходимо ввиду возможных рисков деструктивного воздействия вирту-

[9] URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/898157da-8f67-4c18-8a6b-d74d68162eac/A40-14902-2016_20160311_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 24.01.2024).

[10] См.: URL: https://secretmag.ru/news/na-google-podali-v-sud-iz-za-slezhki-za-polzovatelyami-pogeolokacii-25-01-2022.htm (дата обращения: 24.01.2024).

[11] См.: URL:https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2013/03/13/google_zaplatit_v_ssha_shtraf_v_7_mln_za_sbor_dannyh_iz (дата обращения: 24.01.2024).

[12] См.: URL:https://www.cableman.ru/content/vizio-oshtrafovali-za-sbor-dannykh-polzovatelei-internet-podklyuchennykh-tv (дата обращения: 24.01.2024).

[13] См.: *Мокиенко О. А., Черникова Л. А., Фролов А. А.* Интерфейс мозг-компьютер как новая технология нейрореабилитации // Анналы клинической и экспериментальной неврологии. 2011. № 3. С. 46–52.

альной реальности на человека[14]. В частности, Министерством внутренних дел России предлагается ввести маркировку компьютерного и другого развлекательного контента в дополнение к возрастным ограничениям, а также наделить юридическим статусом кибердружины, т. е. добровольцев, выявляющих в интернете деструктивный, по их мнению, контент[15].

Подобная инициатива в то же время требует детального осмысления. В первую очередь предложенная инициатива является достаточно узконаправленной и сложно реализуемой. Реализация системы маркировки требует финансовых и технических ресурсов. Создание и поддержание эффективной системы может быть сложной задачей для провайдеров интернет-услуг и других организаций. Не менее важными проблемами остаются прозрачность и объективность маркировки. Процесс маркировки контента должен быть прозрачным и объективным. Однако в реальности могут возникать ситуации, когда маркировка происходит субъективно или даже произвольно, что может приводить к несправедливым ограничениям для некоторых пользователей или сообществ. Кроме того, всё еще остаются нерешенными вопросы защиты персональных данных участников среды виртуальной реальности. Маркировка и обработка персональных данных пользователей – это процессы, связанные с сбором, хранением, анализом и использованием личной информации о пользователях в сети интернет. В свете обеспечения конфиденциальности и соблюдения законов о защите данных эти процессы становятся сложным вопросом. Важно соблюдать определенные принципы и стандарты для обработки персональных данных.

Юридическая доктрина, к сожалению, пока также не пришла к единому умозаключению по модели правового регулирования отношений с использованием технологий VR. Проблема выработки такой модели в первую очередь обусловлена сложностью используемых технологий, их специфичностью. Одним из примеров такой ситуации является технология BigData. Дело в том, что действующее законодательство Российской Федерации не приспособлено к данной технологии. По верному замечанию А. В. Минбалеева и В. А. Филоненковой, персональные данные нередко обрабатываются с помощью технологии BigData. В качестве решения данной проблемы ученые видят необходимость уведомления Роскомнадзора со стороны компаний, планирующих такое использование персональных данных, а также выделение данной цели в процессе обработки персональных данных и получения специального согласия субъекта персональных данных[16].

А. И. Савельев полагает, что в силу своего большого объема и быстроты формирования и обработки большие данные несовместимы как с принципом ограничения обработки персональных данных заранее определенными целями, так и с концепцией информированного, конкретного и сознательного согласия на легитимную обработку персональных данных. Вследствие этого автор делает вывод о неадекватности современного регулирования отношений по использованию больших данных[17].

Аналогичную ситуацию можно наблюдать и с иными технологиями, используемыми в виртуальной реальности, в том числе и искусственным интеллектом, который обрабатывает миллиарды терабайты информации.

Стоит отметить, что подобная ситуация наблюдается не только в России, но и за рубежом. Политический аналитик в области технологий и киберполитики «ITIF» Элисс Дик, рассматривая федеральное законодательство США, приходит к выводу о необходимости принятия рекомендаций и разъяснений со стороны федеральных регулирующих органов о применимости действующего законодательства США к технологиям AR и VR[18]. Кроме того, по мнению аналитика необходимо также принятие технических мер со стороны поставщиков, направленных на защи-

[14] См.: URL: https://www.pnp.ru/social/v-rossii-predlozhili-vvesti-regulirovanie-virtualnoy-realnosti.html (дата обращения: 24.01.2024).

[15] См.: URL: https://www.pnp.ru/social/v-rossii-predlozhili-vvesti-regulirovanie-virtualnoy-realnosti.html (дата обращения: 24.01.2024).

[16] См.: *Минбалеев А. В., Филоненкова В. А.* Проблемы защиты персональных данных и цифрового профиля человека в сети интернет в условиях пандемии // Вестник Южно-Урал. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 3. С. 89–94.

[17] См.: *Савельев А. И.* Проблемы применения законодательства о персональных данных в эпоху «Больших данных» (Big Data) // Право : журнал Высшей школы экономики. 2015. № 1. С. 43–66.

[18] См.: *Dick E.* Balancing User Privacy and Innovation in Augmented and Virtual Reality // Information technology & innovation foundation. 2021. URL: https://itif.org/publications/2021/03/04/balancing-user-privacy-and-innovation-augmented-and-virtual-reality/ (дата обращения: 25.01.2024).

ту конфиденциальности потребителей. Вместе с тем Элисс Дик считает также необходимым реформировать и гармонизировать действующее законодательство в области конфиденциальности, не препятствуя при этом развитию технологий AR и VR[19].

Рассматривая Общий регламент по защите данных Европейского Союза (GDPR), Йеджи Ким полагает, что данные в виртуальной реальности, скорее всего, считаются биометрическими данными[20]. Ссылаясь на GDPR, автор указывает на статью 9(1), которая запрещает сбор биометрических данных, и на исключения, перечисленные в статье 9(2), одним из которых является «явное согласие»[21]. «Явное согласие» – это термин, предусмотренный GDPR, который устанавливает более высокий стандарт согласия, чем обычное согласие. «Явное согласие» требует «заявления или … ясные позитивные действия». Согласно Руководству «EDPB», точный стандарт «явного согласия» еще не установлен. Тем не менее в Руководстве содержатся полезные примеры, которые можно квалифицировать как явное согласие. Слово «явное» относится к тому, как субъект данных выражает согласие: письменное заявление, телефонный разговор и электронная подпись квалифицируются как «явное согласие». Даже установка флажка «да» на веб-сайте, например, «настоящим я даю согласие на обработку моих данных», соответствует стандарту явного согласия[22]. Несмотря на то что стандарт явного согласия, безусловно, более строгий, чем стандарт обычного согласия, он, похоже, не создает особых сложностей для компаний, предлагающих услуги с использованием технологий виртуальной реальности, которым нужно будет всего лишь создать простое всплывающее окно с четким заявлением о согласии[23].

Более того, как отмечает Йеджи Ким, цель политики GDPR направлена на обеспечение гибкости правил для новых технологий. Европейский орган по надзору за защитой данных (EDPS) недавно опубликовал официальный документ по ИИ, в котором говорится, что GDPR «технологически нейтрален» и «не является препятствием для успешного внедрения новых технологий, в частности ИИ»[24]. Автор также обращает внимание, что, хотя в официальном документе виртуальная реальность напрямую не обсуждается, виртуальная реальность и ИИ очень тесно связаны. Для обработки данных виртуальной реальности требуется анализ ИИ. Более того, в официальном документе демонстрируется стремление к гибкости новых технологий в целом[25].

Решением указанной проблемы Йеджи Ким видит в предоставлении пользователю возможности устанавливать свои параметры конфиденциальности, а также в установлении интерактивных упражнений, проверяющих понимание пользователями представленного видео, которые не позволят пользователям прокручивать страницу вниз, не ознакомившись с политикой конфиденциальности[26].

Технологии виртуальной реальности (VR) представляют собой важное направление в развитии информационных технологий. На данный момент основной областью применения VR являются компьютерные игры. Тем не менее, как указывалось ранее, VR-технологии обладают потенциалом для общественно-полезных целей.

Объективное исследование действующего законодательства в России и других странах свидетельствует о том, что нормы, регулирующие технологии VR, находятся в стадии развития и ограничены. Это создает необходимость в более глубоком анализе со стороны законодательных органов. Однако разработка будущей модели регулирования не может осуществляться в изоляции от рынка VR. Компании-разработчики и предоставляющие услуги в этой сфере должны активно участвовать в формировании будущего законодательства.

---

[19] См.: *Dick E.* Op. cit.

[20] См.: *Yeji K.* Virtual Reality Data and Its Privacy Regulatory Challenges : a Call to Move Beyond Text-Based Informed Consent // University of California, Berkeley, School of Law. 2022. Vol. 110. P. 225–256.

[21] См.: General Data Protection Regulation (GDPR). URL: https://gdpr-info.eu/ (дата обращения: 25.01.2024).

[22] См.: European Data Prot. Bd. Guidelines 05/2020 on Consent under Regulation 2016/679 // ¶ 92 (May 4, 2020). URL: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf (дата обращения: 25.01.2024).

[23] См.: *Yeji K.* Op. cit.

[24] См.: European Data Prot. Supervisor. EDPS Opinion on the European Commission's White Paper on Artificial Intelligence – A European Approach to Excellence and Trust: сокращение имени организации // ¶ 16 (June 29, 2020). URL: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/20-06-19_opinion_ai_white_paper_en.pdf (дата обращения: 25.01.2024).

[25] См.: Ibid.

[26] См.: *Yeji K.* Op. cit.

В то же время наиболее целесообразным методом создания будущей правовой базы является метод сорегулирования, который включает в себя участие как государства, так и рынка технологий виртуальной реальности. Этот метод позволит достичь консенсуса, учитывая интересы как компаний, так и пользователей, где государство будет выступать защитником интересов общества.

Явным фактом является, что компании, стремясь к прибыли, могут применять простые и иногда неправомерные методы. В этом контексте использование метода саморегулирования, где компании-разработчики формируют правила использования цифровой среды, в данном случае VR, исключительно с их стороны, является рискованным, так как это может создать неблагоприятное положение для пользователей.

С другой стороны, исключительное государственное регулирование виртуальной среды может ограничить развитие технологий VR и стать невыгодным как для компаний-разработчиков, так и для конечных потребителей. Это может привести к замедлению прогресса в области информационных технологий, что не является выгодным ни для государства, ни для разработчиков, ни для пользователей.

Библиографический список

General Data Protection Regulation (GDPR). URL: https://gdpr-info.eu/

European Data Protection Supervisor. «EDPS Opinion on the European Commission's White Paper on Artificial Intelligence – A European Approach to Excellence and Trust» ¶ 16 (June 29, 2020). URL: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication / 20-06-19_opinion_ai_white_ paper_ en.pdf

European Data Prot. Bd. Guidelines 05/2020 on Consent under Regulation 2016/679 // 92 (May 4, 2020). URL: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf

Минбалеев А. В., Филоненкова В. А. Проблемы защиты персональных данных и цифрового профиля человека в сети интернет в условиях пандемии // Вестник Южно-Урал. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 3. С. 89–94.

Мокиенко О. А., Черникова Л. А., Фролов А. А. Интерфейс мозг-компьютер как новая технология нейрореабилитации // Анналы клинической и экспериментальной неврологии. 2011. № 3. С. 46–52.

Савельев А. И. Проблемы применения законодательства о персональных данных в эпоху «Больших данных» (Big Data) // Право: журнал Высшей школы экономики. 2015. № 1. С. 43–66.

Степаненко Д. А., Митрофанова А. А. Цифровизация как фактор и условие развития современной криминалистики // Рос. следователь. 2023. № 4. С. 16–22.

Cipresso P, Giglioli IAC, Raya MA, Riva G. The Past, Present, and Future of Virtual and Augmented Reality Research : a Network and Cluster Analysis of the Literature // Frontiers Psychol. 2018. Vol. 9, №. 1.

Dick E. Balancing User Privacy and Innovation in Augmented and Virtual Reality // Information technology & innovation foundation. 2021. URL: https://itif.org/publications/2021/03/04/balancing-user-privacy-and-innovation-augmented-and-virtual-reality/

O'Brolcháin F., Jacquemard T., Monaghan D., O'Connor N., Novitzky P., Gordijn B. The Convergence of Virtual Reality and Social Networks : Threat to Privacy and Autonomy // Sci Eng'g Ethics. 2016. Vol. 22, № 1. P. 3–4.

Nimrod K. Big Data, Consumer Behavior and the Consumer Packaged Goods Blindspot // Forbes. 2019. URL: https://www.forbes.com/sites/for bestechcouncil/2019/09/05/big-data-consumer-behavior-and-the-consumer-packaged-goods-blindspot/

Yeji K. Virtual Reality Data and Its Privacy Regulatory Challenges : a Call to Move Beyond Text-Based Informed Consent // University of California, Berkeley, School of Law. 2022. Vol. 110. P. 225–256.

URL: https://www.pnp.ru/social/v-rossii-predlozhili-vvesti-regulirovanie-virtualnoy-realnosti.html

URL: https://www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2022/12/05/13-productive-and-creative-uses-for-vr-that-impress-tech-experts/?sh=1a64255e32f9

URL: https://www.kaspersky.ru/resource-center/definitions/what-is-iot

URL: https://m.mos-gorsud.ru/mgs/news/e5825bb6-d15d-4512-a158-bdfdb910e82c

URL: https://policies.google.com/technologies/cookies?hl=ru

URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/898157da-8f67-4c18-8a6b-d74d68162eac/A40-14902-2016_20160311_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf?is AddStamp=True

RL: https://secretmag.ru/news/na-google-podali-v-sud-iz-za-slezhki-za-polzovatelyami-po-geolokacii-25-01-2022.htm

URL:https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2013/03/13/google_zaplatit_v_ssha_shtraf_v_7_mln_za_sbor_dannyh_iz

URL:https://www.cableman.ru/content/vizio-oshtrafovali-za-sbor-dannykh-polzovatelei-internet-podklyuchennykh-tv

References

General Data Protection Regulation (GDPR) URL: https://gdpr-info.eu/

European Data Protection Supervisor. «EDPS Opinion on the European Commission's White Paper on Artificial Intelligence – A European Approach to Excellence and Trust» ¶ 16 (June 29, 2020). URL: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/20-06-19_opinion_ai_white_ paper_ en.pdf

European Data Prot. Bd. Guidelines 05/2020 on Consent under Regulation 2016/679 // 92 (May 4, 2020). URL: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf

Minbaleev A. V., Filonenkova V. A. Problems of protecting personal data and a person's digital profile on the Internet during a pandemic // Bulletin of SUSU. Series: Law. 2020. № 3. P. 89–94.

Mokienko O. A., Chernikova L. A., Frolov A. A. Brain-computer interface as a novel tool of neurorehabilitation // Annals of Clinical and Experimental Neurology. 2011. №. 3. P. 46–52.

Savelyev A. I. Problems of applying legislation on personal data in the era of «Big Data» // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2015. №. 1. P. 43–66.

Stepanenko D. A., Mitrofanova A. A. Digitalization as a factor and condition for the development of modern criminology // Russian investigator. 2023. №. 4. P. 16–22.

Cipresso P, Giglioli IAC, Raya MA, Riva G. The Past, Present, and Future of Virtual and Augmented Reality Research : a Network and Cluster Analysis of the Literature // Frontiers Psychol. 2018. Vol. 9, №. 1.

Dick E. Balancing User Privacy and Innovation in Augmented and Virtual Reality // Information technology & innovation foundation. 2021. URL: https://itif.org/publications/2021/03/04/balancing-user-privacy-and-innovation-augmented-and-virtual-reality/

O'Brolcháin F., Jacquemard T., Monaghan D., O'Connor N., Novitzky P., Gordijn B. The Convergence of Virtual Reality and Social Networks : Threat to Privacy and Autonomy // Sci Eng'g Ethics. 2016. Vol. 22, №. 1. P. 3–4.

Nimrod K. Big Data, Consumer Behavior and the Consumer Packaged Goods Blindspot // Forbes. 2019. URL: https://www.forbes.com/sites/for bestechcouncil/2019/09/05/big-data-consumer-behavior-and-the-consumer-packaged-goods-blindspot/

Yeji K. Virtual Reality Data and Its Privacy Regulatory Challenges : a Call to Move Beyond Text-Based Informed Consent. // University of California, Berkeley, School of Law. 2022. Vol. 110. P. 225–256.

URL: https://www.pnp.ru/social/v-rossii-predlozhili-vvesti-regulirovanie-virtualnoy-realnosti.html

URL: https://www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2022/12/05/13-productive-and-creative-uses-for-vr-that-impress-tech-experts/?sh=1a64255e32f9.

URL: https://www.kaspersky.ru/resource-center/definitions/what-is-iot

URL: https://m.mos-gorsud.ru/mgs/news/e5825bb6-d15d-4512-a158-bdfdb910e82c

URL: https://policies.google.com/technologies/cookies?hl=ru

URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/898157da-8f67-4c18-8a6b-d74d68162eac/A40-14902-2016_20160311_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf?is AddStamp=True

URL: https://secretmag.ru/news/na-google-podali-v-sud-iz-za-slezhki-za-polzovatelyami-po-geolokacii-25-01-2022.htm

URL:https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2013/03/13/google_zaplatit_v_ssha_shtraf_v_7_mln_za_sbor_dannyh_iz

URL:https://www.cableman.ru/content/vizio-oshtrafovali-za-sbor-dannykh-polzovatelei-internet-podklyuchennykh-tv

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина

Долунц В. С., аспирант кафедры информационного права и цифровых технологий

E-mail: vartan.dolunts@gmail.com

Поступила в редакцию: 07.02.2024

Для цитирования:

Долунц В. С. Приватность и защита данных пользователей в виртуальной реальности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 131–138. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/131-138.

Moscow State Law University named after O. E. Kutafin

Dolunts V. S., Post-graduate Student of the Department of Information Law and Digital Technologies

E-mail: vartan.dolunts@gmail.com

Reserved: 07.02.2024

For citation:

Dolunts V. S. Privacy and protection of user data in virtual reality // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 131–138. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/131-138.

УДК 347.97/.99
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/139-143

ПРАВОСУДИЕ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ СОВРЕМЕННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА ПРИМЕРЕ ИНДИИ

А. С. Слабоспицкий
***Всероссийский государственный университет юстиции* (*РПА Минюста России*)**

JUSTICE THROUGH THE PRISM OF ELECTRONIC TECHNOLOGIES ON THE EXAMPLE OF INDIA

A. S. Slabospitsky
The All-Russian State University of Justice

Аннотация: проанализирован опыт Индии по выстраиванию механизмов повышения доступности правосудия, направленных на экономию средств, как со стороны государства, так и со стороны лиц, обращающихся за судебной защитой, а также снижения роли человеческого фактора и бюрократизации в судебном процессе. Предложены пути повышения доступности судебных инстанций к населению без внесения структурных изменений в судоустройство. В частности, использование системы видеоконференцсвязи при рассмотрении судебных дел не только между государственными судами, без ограничений к месту нахождения точки подключения к данной, в том числе с возможностью подключиться, находясь за рубежом. Приведены примеры возможного использования положительного опыта внедрения электронного взаимодействия.
Ключевые слова: доступность правосудия, судебная система, оптимизация, судебные расходы, электронное правосудие.

Abstract: it is analyzes the experience of India in building mechanisms to increase the availability of justice, aimed at saving money, both on the part of the state and those applying for judicial protection, as well as reducing the role of the human factor and bureaucratization in the judicial process. It should be noted that the implementation of the above positive experience has allowed to continue the safe operation of parts of the judicial system and, no less important, the implementation of some of the mechanisms will not require the allocation of significant additional budget funds.
Key words: accessibility of justice; judicial system, optimization, court expenses, electronic justice.

Конституция Индии делит судебную систему на высшую судебную систему, в которую входят Верховный суд Индии и двадцать четыре Высоких суда, и нижестоящую судебную систему.

Верховный суд Индии является высшей судебной инстанции страны в качестве апелляционного суда и находится в г. Нью-Дели. В каждом штате функционирует один Высокий суд, но некоторые Высокие суды обладают юрисдикцией в отношении нескольких штатов и союзных территорий. Например, Высокий суд Гувахати осуществляет юрисдикцию над штатами Ассам, Нагаленд, Мизорам и Аруначал-Прадеш, которые расположены недалеко друг от друга в северо-восточной части Индии. Для удобства администрирования штаты делятся на округа, в каждом из которых есть свой окружной суд. За исключением нескольких штатов, юрисдикция суда первой инстанции как по гражданским, так и по уголовным делам возлагается на соответствующий Окружной суд.

Судебная система также состоит из трибуналов и комиссий, которые рассматривают корпоративные споры, споры о несостоятельности и банкротстве, споры возникающие в области банковского дела, страхования и налогообложения[1].

© Слабоспицкий А. С., 2024

[1] См.: *Ashish Bhan & Mohit Rohatgi*. Legal Systems in India : Overview, Thomson Reuters Practical Law (Jan. 1,

Таким образом, суммарно в Индии насчитывается 15 000 судов.

С точки зрения функционирования механизма прецедентного права тут прослеживается историческое влияние Великобритании[2]. Постановления Верховного суда Индии являются обязательными для всех судов, судебных органов и трибуналов Индии. Аналогичным образом обстоит дело с актами Высоких судов. Интересной особенностью представляются случаи, когда находятся противоречия между актами, принятыми разными Высокими судами, и в данном случае, как правило, превалирующий статус отдается акту того суда, в котором функционирует наибольшее число судей. Акты, принимаемые остальными нижестоящими судами, не являются обязательными для других судов.

Практика внедрения информационно-коммуникационных технологий является общемировым трендом[3] и не обошла анализируемую страну. В индийской судебной системе она началась, с точки зрения мирового опыта, сравнительно недавно, а именно с 2005 г., когда был принят соответствующий План действий по внедрению данных технологий под руководством комитета Верховного суда Индии. Реализация этого плана была возложена на Национальный центр информатики.

В результате реализации указанного выше плана ряд высших судов издали инструкции в отношении использования видеоконференций. К примеру, в июне 2016 г. Высокий суд Дели издал инструкцию о проведении судебных разбирательств между судами и удаленными районами. Согласно данной инструкции теперь судам предоставляется возможность получать доказательства, заслушивать свидетелей или лица, участвующие в деле с использованием видеоконференцсвязи, в ситуации, когда классическая форма взаимодействия с судом была экономически не обоснована или по иным причинам не целесообразна[4]. Вместе с тем использование видеоконференцсвязи должно согласовываться с принципами правосудия и не должно вызывать неудобства.

Инициатива по использованию видеоконференцсвязи может исходить как от суда, так и от остальных лиц, участвующих в деле, а также может использоваться в гражданских и уголовных делах. С точки зрения территории использование данной технологии, то лицо, участвующее в видеоконференцсвязи, не ограничено исключительно залами судебных заседаний и иных государственных учреждений. Более того, для участия в судебном заседании заинтересованное лицо может находиться не только внутри страны, но и за ее пределами.

Что касается распределения судебных расходов на проведение видеоконференцсвязи, они возможны по гражданским и экономическим делам, и по общим правилам их бремя несет сторона, обращающаяся с подобным ходатайством. Кроме того, заявитель в ходатайстве должен обязательно указать адрес, по которому он планирует участвовать в судебном заседании.

Продолжая путь по внедрению информационно-коммуникационных технологий, 26 июля 2019 г. Окружной суд Дели при непосредственном содействии электронного Комитета Верховного суда Индии впервые в истории судебной системы Индии запустил веб-портал, который призван функционировать как официальный сайт суда[5]. Возможности такого портала носят не только информативный характер, но и позволяют заинтересованным лица реализовывать некоторые процессуальные права. На данном этапе действия портала пока ограничены и через него принимаются к рассмотрению только заявления, вытекающие из административных штрафов за нарушения правил дорожного движения[6]. В связи с этим необходимо обратить внимание на особенность административного права Индии, которое состоит в том, что для признания участника дорожного дви-

2020). URL: https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-017-5278?transitionType=Default &contextData=(sc.Default) &firstPage=true&bhcp=1 (by subscription)

[2] См.: *Слабоспицкий А. С.* Рассмотрение цивилистических споров в период пандемии : опыт Англии и Уэльса // Рос. правосудие. 2021. № 6. С. 83–87.

[3] См.: *Гуреев В. А., Слабоспицкий А. С.* Отдельные вопросы внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельность судов в контексте зарубежного опыта // Законы России : опыт, анализ, практика. 2019. № 10. С. 72–75.

[4] См.: Delhi High Court, Guidelines for the Conduct of Court Proceedings between Courts and Remote Sites (2016). URL: https://perma.cc/UTS6-3W4Z

[5] См.: Virtual Court for Online Payment of Traffic Challan Launched [Read Order], Law Street Journal (July 29, 2019). URL: https://perma.cc/YQQ3-WVNJ

[6] См.: Rajbir Deswal, Op-ed., Virtual Courts: Digital Justice, India Legal Live (Aug. 4, 2019). URL: https://perma.cc/S2EE- J4J8

жения виновным в нарушении и рассмотрения вопроса о привлечении данного субъекта к соответствующей ответственности необходимо проведение судебного разбирательства, и законодатель не готов упрощать данный механизм путем передачи функций признания человека виновным в правонарушении от суда к полиции или иным структурам.

Дальнейшим шагом в развитии информационно-коммуникационных технологий в судебной системе Индии стал запуск в августе 2019 г., также при непосредственном участии Верховного суда Индии, веб-сайта окружного суда в штате Харьяна[7]. В рамках этой платформы стороны могут отслеживать информацию о движении дела в автоматическом режиме, как по электронной почте или через смс уведомления, а также могут дистанционно знакомиться с материалами дела и подавать некоторые ходатайства. Кроме того, официальный сайт суда оборудован поисковой системой, которая позволяет в автоматическом режиме искать информацию как по номеру дела, так и ФИО сторон.

Описанные выше веб-сайты верховных судов были введены в действие в рамках реализации II этапа проекта «электронные-суды»[8], который был направлен на обеспечение информационно-коммуникационных технологий в судебной системе Индии[9]. Следующий этап этого проекта направлен на увеличение числа пользователей данной технологии за счет ее популяризации у населения.

Опыт работы таких веб-сайтов верховных судов признан удачным и в профессиональном сообществе, что привело к развитию дискуссии по данному вопросу. Например, Пенджаба и Харьян отмечают, что дальнейшим шагом развития этой технологии станет рассмотрение споров, возникающих в результате автомобильных аварий. Профессор Ричард Сасскинд высказывается более оптимистично и считает, что такой положительный опыт запуска веб-сайтов верховных судов вполне может стать дорожной картой для создания подобных официальных сайтов судов у всех звеньев судебной системы Индии[10].

Для адаптации к новым вызовам, связанным с пандемией 2020 г., 5 апреля 2020 г. председатель электронного комитета Верховного суда судья Д. Я. Чандрачуд провел совещание с главами судов и судьями. Результатом проведенного совещания стало принятие решения о том, что электронная подача документов будет разрешена во всех судах, включая суды первой инстанции по всей стране, а для рассмотрения дел не требующих отлагательств будет задействована видеоконференцсвязь[11]. И уже 6 апреля 2019 г. Верховный суд Индии издал руководство о функционировании высших и нижестоящих судов с использованием технологии видеоконференцсвязи[12].

Продолжая политику, определенную Верховным судом Индии, ряд высших судов издали новые или обновили действующие инструкции, регламентирующие порядок проведения видеоконференцсвязи[13]. В результате, к примеру, Высокий суд Бомбея стал проводить слушания через приложение «Zoom»[14].

Подводя итог проведенного исследования, стоит отметить, что в период пандемии 2020 г. в данной стране именно Верховный суд Индии совместно с Высокими судами осуществили основную работу по поиску решений на возникший запрос общества, основываясь на ранее полученном положительном опыте внедрения информационно-коммуникационных технологий. В качестве основных мер, предложенных обществу, выступили: повсеместное введение электронной подачи документов в суд, включая суды первой инстанции, а также применение видеоконференцсвязи в отношении дел, не требующих отлагательств. Особенность использования ви-

[7] См.: Manvir Saini, First Virtual Court Launched in Faridabad, Times of India (Aug. 17, 2019). URL: https://perma.cc/T4KX-DHMP

[8] См.: E-Courts India, Innovations : Phase II of the eCourts Project 47 (2019). URL: https://perma.cc/A8ME-6WMX

[9] См.: E-Courts Project, National Informatics Centre (NIC). URL: https://perma.cc/X4P7-6F9V

[10] См.: About Virtual Court, Virtual Courts. URL: https://perma.cc/M7HD-G98R

[11] См.: Dhananjay Mahapatra, Virtual Courts to Hear Urgent Cases During Lockdown, Times of India (Apr. 5, 2020). URL: https://perma.cc/4235-7FW4

[12] См.: Supreme Court of India, Suo Motu Writ (Civil) No. 5/2020, In Re: Guidelines for Court Functioning through Video Conferencing during COVID-19 Pandemic (Apr. 6, 2020). URL: https://perma.cc/M3BP-9EXE

[13] См.: For the Delhi High Court see Advisory to Delhi District Courts, No. 27/RG/DHC/2020. URL: https://perma.cc/C26W-5QPY

[14] Bombay High Court Conducts First Public Hearing through Video Conferencing, Litigants and Lawyers Laud Move, Hindustan Times (Apr. 9, 2020). URL: https://perma.cc/UD5M-H6RA.

деоконференцсвязи в данной стране заключается в следующем: отсутствие ограничений в части места, из которого сторона вправе участвовать в судебном заседании, в том числе и находясь заграницей; в качестве программного обеспечения Индия не пошла по пути разработки специального приложения для судебной системы, а использует общедоступные платформы, такие как «Zoom», «Microsoft Teams» и аналогичные популярные программы; бремя судебных расходов на проведение видеоконференцсвязи по гражданским и экономическим делам возлагается на лицо заявившее соответствующие ходатайство о ее проведении. В части дистанционного взаимодействия с судом Индия продолжает реализовывать потенциал веб-сайтов судов с точки зрения категорий споров, в рамках которых стороны вправе осуществлять свои права, в том числе в части автоматического поиска судебных дел, расчета и оплаты штрафов и т. д.

Библиографический список

About Virtual Court, Virtual Courts. URL: https://perma.cc/M7HD-G98R

Ashish Bhan & Mohit Rohatgi. Legal Systems in India : Overview, Thomson Reuters Practical Law (Jan. 1, 2020). URL: https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-017-5278?transitionType=Default &contextData=(sc.Default) &firstPage=true&bhcp=1 (by subscription)

Bombay High Court Conducts First Public Hearing through Video Conferencing, Litigants and Lawyers Laud Move, Hindustan Times (Apr. 9, 2020). URL: https://perma.cc/UD5M-H6RA

Delhi High Court, Guidelines for the Conduct of Court Proceedings between Courts and Remote Sites (2016). URL: https://perma.cc/UTS6-3W4Z

Dhananjay Mahapatra, Virtual Courts to Hear Urgent Cases During Lockdown, Times of India (Apr. 5, 2020). URL: https://perma.cc/4235-7FW4

E-Courts India, Innovations: Phase II of the eCourts Project 47 (2019). URL: https://perma.cc/A8ME-6WMX

E-Courts Project, National Informatics Centre (NIC). URL: https://perma.cc/X4P7-6F9V

For the Delhi High Court see Advisory to Delhi District Courts, No. 27/RG/DHC/2020. URL: https://perma.cc/C26W-5QPY&

Manvir Saini, First Virtual Court Launched in Faridabad, Times of India (Aug. 17, 2019). URL: https://perma.cc/T4KX-DHMP

Rajbir Deswal, Op-ed., Virtual Courts: Digital Justice, India Legal Live (Aug. 4, 2019). URL: https://perma.cc/S2EE- J4J8

Supreme Court of India, Suo Motu Writ (Civil) № 5/2020, In Re: Guidelines for Court Functioning through Video Conferencing during COVID-19 Pandemic (Apr. 6, 2020). URL: https://perma.cc/M3BP-9EXE

Virtual Court for Online Payment of Traffic Challan Launched [Read Order], Law Street Journal (July 29, 2019). URL: https://perma.cc/YQQ3-WVNJ

Аулов В. К., Туганов Ю. Н. Судебная власть в ее ресурсном измерении : судебному департаменту – двадцать пять лет // Рос. правосудие. 2023. № 3. С. 21–31.

Гуреев В. А., Слабоспицкий А. С. Отдельные вопросы внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельность судов в контексте зарубежного опыта // Законы России : опыт, анализ, практика. 2019. № 10. С. 72–75.

Слабоспицкий А. С. Рассмотрение цивилистических споров в период пандемии : опыт Англии и Уэльса // Рос. правосудие. 2021. № 6. С. 83–87.

Слабоспицкий А. С., Слабоспицкая А. С. Электронные и экологические технологии (опыт юстиции Китая) // Реализация социальных прав и свобод человека и гражданина с использованием искусственного интеллекта : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (27 мая 2022 г.). М., 2022. С. 125–131.

Фоков А. П. Электронное правосудие в условиях цифровой экономики в России и зарубежных странах : новации и перспективы развития законодательства // Мировой судья. 2021. № 12. С. 2–6.

References

About Virtual Court, Virtual Courts. URL: https://perma.cc/M7HD-G98R

Ashish Bhan & Mohit Rohatgi. Legal Systems in India : Overview, Thomson Reuters Practical Law (Jan. 1, 2020). URL: https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-017-5278?transitionType=Default &contextData=(sc.Default) &firstPage=true&bhcp=1 (by subscription)

Bombay High Court Conducts First Public Hearing through Video Conferencing, Litigants and Lawyers Laud Move, Hindustan Times (Apr. 9, 2020). URL: https://perma.cc/UD5M-H6RA

Delhi High Court, Guidelines for the Conduct of Court Proceedings between Courts and Remote Sites (2016). URL: https://perma.cc/UTS6-3W4Z

Dhananjay Mahapatra, Virtual Courts to Hear Urgent Cases During Lockdown, Times of India (Apr. 5, 2020). URL: https://perma.cc/4235-7FW4

E-Courts India, Innovations: Phase II of the eCourts Project 47 (2019). URL: https://perma.cc/A8ME-6WMX

E-Courts Project, National Informatics Centre (NIC). URL: https://perma.cc/X4P7-6F9V

For the Delhi High Court see Advisory to Delhi District Courts, No. 27/RG/DHC/2020. URL: https://perma.cc/C26W-5QPY&

Manvir Saini, First Virtual Court Launched in Faridabad, Times of India (Aug. 17, 2019). URL: https://perma.cc/T4KX-DHMP

Rajbir Deswal, Op-ed., Virtual Courts: Digital Justice, India Legal Live (Aug. 4, 2019). URL: https://perma.cc/S2EE- J4J8

Supreme Court of India, Suo Motu Writ (Civil) № 5/2020, In Re: Guidelines for Court Functioning through Video Conferencing during COVID-19 Pandemic (Apr. 6, 2020). URL: https://perma.cc/M3BP-9EXE

Virtual Court for Online Payment of Traffic Challan Launched [Read Order], Law Street Journal (July 29, 2019). URL: https://perma.cc/YQQ3-WVNJ

Aulov V. K., Tuganov Y. N. Judicial power in its resource dimension : Judicial Department – twenty-five years // Russian Justice. 2023. № 3. C. 21–31.

Gureev V. A., Slabospitsky A. S. Some issues of the introduction of information and communication technologies in the activities of courts in the context of foreign experience // Laws of Russia : experience, analysis, practice. 2019. № 10. C. 72–75.

Slabospitsky A. S. Consideration of civil disputes in the period of pandemic: the experience of England and Wales // Russian Justice. 2021. № 6. C. 83–87.

Slabospitsky A. S., Slabospitskaya A. S. Electronic and environmental technologies (experience of Chinese justice) // Realization of social rights and freedoms of man and citizen using artificial intelligence. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference (May 27, 2022). Moscow, 2022. C. 125–131.

Fokov A. P. Electronic justice in the conditions of digital economy in Russia and foreign countries : innovations and prospects for the development of legislation // Justice of the Peace. 2021. № 12. C. 2–6.

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)

Слабоспицкий А. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса, публично-правовой деятельности и организации службы судебных приставов РПА Минюста России, доцент кафедры гражданского права и процесса

E-mail: slabospitskyas@gmail.com

Поступила в редакцию: 16.11.2023

Для цитирования:

Слабоспицкий А. С. Правосудие через призму современных технологий на примере Индии // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 139–143. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/139-143.

The All-Russian State University of Justice

Slabospitsky A. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor at the Department of Civil Procedure, Public Law and Organization of the Bailiff Service of the All-Union State University of Justice (Russian Ministry of Justice), Associate Professor at the Department of Civil Law and Procedure

E-mail: slabospitskyas@gmail.com

Reserved: 16.11.2023

For citation:

Slabospitsky A. S. Justice through the prism of electronic technologies on the example of India // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 139–143. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/139-143.

УДК 316.485:34
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/ 2024/2/144-154

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕДОБРОСОВЕСТНОЕ ВЕДЕНИЕ ПЕРЕГОВОРОВ ОБ УРЕГУЛИРОВАНИИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО СПОРА: КОНФЛИКТ ЦЕННОСТЕЙ ПРАВОСУДИЯ И ПРИМИРЕНИЯ?

Д. Л. Давыденко
Белорусский государственный университет

LIABILITY FOR BAD FAITH NEGOTIATIONS TO SETTLE A CIVIL DISPUTE: A CONFLICT BETWEEN THE VALUES OF JUSTICE AND CONCILIATION?

D. L. Davydenko
Belarusian State University

Аннотация: к переговорам по урегулированию спора, в том числе медиации, применимы принцип конфиденциальности и правила culpa in contrahendo, предусмотренные для любых переговоров о заключении договора: их участники несут обязанность действовать добросовестно. Однако нарушением этой обязанности не будет неинформирование другой стороны относительно ее прав и обязанностей по существу спора, обоснованности ее правовой позиции, если при этом не было обмана. В изъятие из общего принципа конфиденциальности сторона вправе ссылаться на сведения и документы, полученные в ходе переговоров (в том числе медиации), в обоснование недобросовестности поведения другой стороны. В интересах благоприятствования примирению следует ограничить возможность раскрытия в суде информации о том, как проходили переговоры и процедура медиации, исключительными случаями. Перспективным является разработка правил этики для переговорщиков, в том числе сторон и их представителей в медиации и иных переговорах.
Ключевые слова: переговоры, добросовестность, culpa in contrahendo, урегулирование спора, медиация, мировая сделка.

Abstract: the principle of confidentiality and the rules of *culpa in contrahendo* applicable to contract negotiations shall also apply to negotiations aiming to settle a dispute, including mediation: their participants have an obligation to act in good faith. However, failure to inform the other party regarding its rights and obligations on the merits of the dispute and the validity of its legal position will not be a violation of this obligation unless there was deceit. As an exception to the general principle of confidentiality, a party should have the right to refer to information and documents obtained during negotiations (including mediation) to prove the dishonest behavior of the other party. In the interests of facilitating reconciliation, the possibility of disclosing in court information about how parties behaved in negotiations and mediation should be limited to exceptional cases. It is promising to develop rules of ethics for negotiators, including parties and their representatives in mediation and other negotiations.
Key words: negotiations, good faith, culpa in contrahendo, dispute settlement, mediation, settlement agreement.

Одним из актуальных направлений развития законодательства является содействие применению способов внесудебного урегулирования споров. К таким способам относятся переговоры. Под переговорами в настоящей работе понимается всякое коммуникационное взаимодействие между сторонами, как устное, так и письменное в любой форме.

© Давыденко Д. Л., 2024

Граждане и субъекты хозяйствования самостоятельно вырабатывают взаимоприемлемые решения для исчерпания своих конфликтов и разногласий посредством переговоров, в том числе при содействии представителей и нейтральных третьих лиц, включая медиаторов. Далее в настоящей статье такие переговоры будут именоваться «переговорами об урегулировании спора» или «конфликтными переговорами». Переговоры в отсутствии спора будут именоваться для краткости «деловыми переговорами».

Переговоры в условиях недоверия и отсутствия правовых гарантий защиты затруднительны и влекут дополнительные затраты времени и прочие издержки. Наиболее яркий пример этого демонстрирует древнегреческий историк Геродот (484–425? гг. до н. э.), который следующим образом описывал порядок ведения торговли между ливийцами и карфагенянами[1]. Поскольку обе стороны опасались друг друга, не исключая вероломного поведения, они избегали встреч, предпочитая согласовывать условия сделки дистанционно. Карфагеняне оставляли привезенные морем товары на берегу и возвращались на корабль, откуда посылали дымовой сигнал. Ливийцы оставляли у товара определенное количество золота, что было их офертой, и удалялись. Карфагеняне осматривали его и подавали сигнал о своем согласии или несогласии. Так повторялось до тех пор, пока соглашение не было достигнуто.

Действительно, условием эффективных переговоров является доверие. Его условием является наличие средств правовой защиты в случае недобросовестного поведения. Под ним мы понимаем нечестность (обманные действия), злонамеренное притворство и непоследовательность в ущерб другому участнику взаимодействия (venire contra factum proprium) при злоупотреблении доверием (вероломство), создание или поддержание у контрагента заведомо ложных представлений и ожиданий. Полный перечень и даже какая-либо исчерпывающая классификация недобросовестного поведения представляются объективно невозможными, как и их перечисление в законодательстве: они бесконечно разнообразны[2].

[1] Цит. по: *Barrett J. T., Barrett J. P.* A history of alternative dispute resolution : the story of a political, cultural, and social movement. San Francisco, 2004. P. 70.

[2] См.: *Нам К. В.* Принцип добросовестности : развитие, система, проблемы теории и практики. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 358: «Претворение в жизнь целей правового регулирования со ссылкой на принцип добросовестности имеет… важное значение в том смысле, что набор писаных законодательных норм, как бы они ни были казуистичны и многочисленны, не в силах охватить всё многообразие жизненных фактических ситуаций».

1. Контекст и характерные черты переговоров об урегулировании спора

Специфика переговоров об урегулировании спора состоит в следующем. Во-первых, их стороны, как правило, уже связаны определенными правоотношениями договорного или внедоговорного характера. При этом квалификация таких правоотношений и даже сама их действительность сама может быть предметом спора. Например, может оспариваться факт причинения одной стороной вреда другой как основание для деликтных правоотношений, или факт неосновательного обогащения. Тем не менее между сторонами имеются бесспорные или спорные правоотношения, в связи с которыми возникли определенные разногласия. Такие разногласия могут быть по вопросам факта, права или комплексу вопросов, которые совмещают в себя вопросы права и факта.

Во-вторых, как правило, к моменту таких переговоров у сторон есть опыт негативного взаимодействия. В связи с этим нередко между ними существует психологическая напряженность, возможно, также враждебность, повышенное недоверие в связи с наличием опасений, рисков совершения другой стороной односторонних действий, которые могут восприниматься как недружественные, включая удержание имущества, обращение в суд с иском или за обеспечительными мерами, обращение в правоохранительные органы, административная жалоба. Существуют прошлые инциденты и неблагоприятные факты, в которых стороны нередко склонны винить друг друга. Образ другой стороны может быть искажен, ей могут приписываться недобрые намерения. Негативно-эмоциональный компонент таких переговоров (гнев, страх, агрессия) обычно выше, чем в переговорах в отсутствие конфликта.

В-третьих, последствия недостижения согласия в конфликтных переговорах обычно воспринимаются сторонами как более тяжелые, чем в деловых переговорах: в последних стороны только не получат ожидаемую выгоду от возможного сотрудничества, а в конфликтных

переговорах повышаются ожидаемые риски понесенных убытков, а также расходов и прочих неблагоприятных экономических и иных последствий в связи с судебными и прочими разбирательствами.

В связи с этим можно презюмировать, что каждые конфликтные переговоры обычно проходят сложнее, чем деловые переговоры.

К этому следует добавить, что в переговорах по урегулированию спора особое значение имеет конфиденциальность. Если сторона не уверена в том, что сказанное или написанное ею с целью попытки урегулирования не будет затем недолжно использовано другой стороной в своих интересах, например, как доказательство в суде, то сторона либо вообще откажется от переговоров, либо будет вести себя максимально скрытно, в результате чего переговоры не будут эффективными.

Важно обеспечить, насколько это возможно, чтобы такие переговоры стороны могли вести свободно и откровенно. Следовательно, требуются правовые стимулы к тому, чтобы стороны не допускали обмана и злоупотреблений доверием. Для этого следует рассмотреть применимость к конфликтным переговорам существующих в праве требований о добросовестном ведении переговоров норм о преддоговорной ответственности, которую именуют ответственностью особого рода, так как она может наступать независимо от заключения по их итогам договора[3]. Эти требования призваны способствовать повышению правовой культуры и этики делового оборота.

2. Международно-правовой стандарт ведения переговоров и его воплощение в праве России и Беларуси

Международно-правовой стандарт ведения переговоров существует: он установлен в рамках Международного института унификации частного права (УНИДРУА) и содержится в ст. 2.1.15 Принципов международных коммерческих контрактов 2016 г.[4] («Принципы») (Недобросовестные переговоры):

«(1) Сторона свободна проводить переговоры и не несет ответственности за недостижение согласия.

(2) Однако, сторона, которая ведет или прерывает переговоры недобросовестно, является ответственной за потери, причиненные другой стороне.

(3) Недобросовестным, в частности является вступление стороной в переговоры или их продолжение при отсутствии намерения достичь соглашения с другой стороной».

Как предусмотрено в преамбуле Принципов, они «устанавливают общие нормы для международных коммерческих договоров и… подлежат применению, если стороны согласились, что их договор будет регулироваться этими Принципами» и могут применяться в ряде других случаев. Они могут также использоваться «для толкования и восполнения национального законодательства и… служить в качестве модели для национальных и международных законодателей».

И действительно, по модели Принципов построены соответствующие положения ст. 434.1 (Переговоры о заключении договора) Гражданского кодекса России[5]. Из названия и содержания статьи следует, что предметом регулирования являются переговоры *«о заключении договора»*.

Следует отметить, что аналогичные положения предусмотрены в п. 153 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 13 ноября 2023 г. № 312-З «Об изменении кодексов» (ст. 404 «Переговоры о заключении договора» ГК Беларуси).

К переговорам также применимо более общее правило ст. 1.8 Принципов (Несовместимое поведение): «Сторона не может поступать несовместимо с пониманием, которое она вызвала у другой стороны и на основе которого эта другая сторона, полагаясь на это понимание, совершила разумные действия, что привело к неблагоприятному для нее положению».

Данные правила имеют общий характер и относятся к любым гражданско-правовым переговорам, без учета специфики переговоров об урегулировании спора. Необходимо в связи с этим рассмотреть применимость данных правил к такого рода переговорам.

[3] См.: *Леанович Е. Б.* Преддоговорные отношения в коммерческом обороте. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс Беларусь».

[4] См.: Принципы международных коммерческих контрактов 2016 г. URL: https://www.unidroit.org/wp-content/uploads/2021/06/Unidroit-Principles-2016-Russian-bl.pdf (дата обращения: 08.01.2024).

[5] Введена Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».

3. Принципиальная применимость общих правил, установленных для переговоров, к переговорам об урегулировании спора

Прежде всего, возникает вопрос, означает ли ограничение предмета регулирования переговорами «о заключении договора» то, что они не могут применяться к переговорам об урегулировании спора? Юридическим результатом последних, как правило, будет является заключение договора либо изменение действующего договора, а возможно, и прекращение договора либо составление иного документа, например, акта сверки взаиморасчетов.

Правила о переговорах о заключении договора логично распространять и на любые переговоры об изменении или прекращении договоров, поскольку нет оснований полагать, что только переговоры непосредственно о заключении договоров должны быть этичными, а все прочие такому стандарту соответствовать не должны.

Следовательно, правила о переговорах «о заключении договора» по общему правилу могут применяться и к переговорам об урегулировании спора.

4. Свобода ведения переговоров

Пункт 1 ст. 434.1 ГК России предусматривает в качестве общего принципа свободу ведения переговоров о заключении договора, которая включает отсутствие ответственности за недостижение соглашения. Также устанавливается самостоятельное несение сторонами расходов, связанных с проведением переговоров. Однако в отличие от соответствующего правила Принципов УНИДРУА оговаривается, что законом или договором может быть предусмотрено иное.

В частности, стороны могут согласовать иное в соглашении о порядке ведения переговоров *ex post* (после возникновения спора). Согласно п. 5 ст. 434.1 ГК РФ «такое соглашение может конкретизировать требования к добросовестному ведению переговоров, устанавливать порядок распределения расходов на ведение переговоров и иные подобные права и обязанности. Соглашение о порядке ведения переговоров может устанавливать неустойку за нарушение предусмотренных в нем положений».

Стороны могут согласовать обязательность, порядок и условия ведения переговоров ex ante, т. е. на случай возникновения спора в будущем: в оговорке о разрешении споров в основном договоре, например, купли-продажи.

Добросовестное поведение состоит в том числе в том, чтобы не держать другую сторону в состоянии неопределенности (неразумно длительном ожидании[6]) относительно ответа на ее предложение. Примером является ст. 507 ГК РФ «Урегулирование разногласий при заключении договора поставки»: при возникновении в ходе заключения договора поставки разногласий по отдельным его условиям в ограниченный срок принять меры по согласованию таких условий договора либо письменно уведомить другую сторону об отказе от его заключения. Следует распространить это правило на переговоры о согласовании условий любых коммерческих контрактов.

Представляется, что приведенные правила о свободе ведения переговоров и ее пределах вполне применимы к переговорам об урегулировании спора. Основания считать иначе отсутствуют.

5. Обязанность вести себя добросовестно

Обязанность вести себя добросовестно при ведении переговоров и в связи с ними установлена подп. 1 п. 2 ст. 434.1 ГК РФ, а также подп. 1 п. 2 проекта ст. 404 ГК Беларуси:

«При вступлении в переговоры о заключении договора, в ходе их проведения и по их завершении стороны обязаны действовать добросовестно, в частности не допускать вступление в переговоры о заключении договора или их продолжение при заведомом отсутствии намерения достичь соглашения с другой стороной».

Представляется, что это правило также вполне применимо к переговорам об урегулировании спора. Сторона, к которой предъявлено требование, может инициировать или притворно согласиться на переговоры в том числе медиацию, чтобы затянуть время и, нередко, скрыть имущество, вывести активы или принять иные меры для затруднения исполнения потенциального судебного решения. Такие действия будут примером недобросовестного поведения[7].

Примером существующего в законе запрета на затягивание переговоров является отмеченное выше положение ст. 507 ГК РФ «Урегулирование разногласий при заключении

[6] См.: Общие положения о купле-продаже, поставка товара и купля-продажа недвижимости : комментарий к статьям 454–491, 506–524, 549–558 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. М., 2023. С. 1003.

[7] См.: *Аболонин В. О.* Судебная медиация : теория, практика, перспективы. М., 2014. С. 166.

договора поставки»: сторона обязана либо оперативно согласовать условия договора, либо отказаться от его заключения.

Верховный Суд РФ разъяснил, что «недобросовестным признается поведение, когда лицо вступает или продолжает переговоры, хотя оно знает или должно знать, что оно уже не будет заключать договор, по крайней мере, с этим контрагентом.

В этом случае подлежат установлению обстоятельства того, что ответчик изначально не имел намерения заключать договор либо впоследствии утратил это намерение, но не сообщил об этом своему контрагенту и продолжал создавать видимость намерения заключить договор именно с этим контрагентом, например запрашивая лучшую цену и иные улучшения оферты, хотя к моменту такого запроса лицо знает или должно знать, что оферта не будет принята ни при каких условиях.

Следовательно, лицо обязано возместить убытки своему контрагенту ввиду недобросовестного ведения переговоров, в частности в случае, когда оно своевременно не сообщило контрагенту об обстоятельствах, препятствующих заключению договора…, создавая или поддерживая при этом у первоначального контрагента ложные представления о своей готовности в будущем заключить договор.

В такой ситуации подлежит установлению, когда готовность лица заключить договор стала носить притворный характер и, если контрагент не был сразу же уведомлен о прекращении намерения заключить договор, стало ли это причиной его дополнительных расходов, которые он не понес бы в случае своевременного уведомления»[8].

Это представляется в целом применимым и к переговорам об урегулировании спора.

Кроме того, обязанность добросовестно вести переговоры при возникновении спора следует из п. 3 ст. 307 ГК РФ: «При установлении, исполнении обязательства и после его прекращения стороны обязаны действовать добросовестно, учитывая права и законные интересы друг друга, взаимно оказывая необходимое содействие для достижения цели обязательства, а также предоставляя друг другу необходимую информацию».

Примером поведения в переговорах, не соответствующего требованию добросовестности, является заявление покупателем, при наличии у него выбора средств правовой защиты, к продавцу требования о таком исполнении договора, которое будет заведомо очень дорогостоящим для продавца, но принесет лишь небольшую выгоду для самого покупателя. Тем самым покупатель, как можно презюмировать, намеренно вынуждает продавца предложить ему неоправданно высокую сумму отступного в урегулирование спора (или согласиться на нее)[9].

Закон устанавливает презумпцию недобросовестности стороны при ведении переговоров в случае наступления ряда условий, рассмотренных ниже.

6. Непредоставление другой стороне полной и достоверной информации

Так, «недобросовестными действиями при проведении переговоров предполагается … предоставление стороне неполной или недостоверной информации, в том числе умолчание об обстоятельствах, которые в силу характера договора должны быть доведены до сведения другой стороны» (подп. 1 п. 2 ст. 434.1 ГК РФ). В отношении конфликтных переговоров на этот счет возникает прежде всего вопрос, будет ли нарушением неинформирование другой стороны относительно ее прав и обязанностей по существу спора: обоснованности ее правовой позиции. Представляется, что в переговорах между субъектами делового оборота такой обязанности не имеется, каждый вправе действовать своей волей и в своих интересах (п. 2 ст. 1 ГК России).

Такой подход демонстрирует пример из судебной практики Италии. Арендодатель заключил с арендатором мировую сделку по спору о правомерности увеличения им размера арендной платы. Впоследствии он просил суд признать эту мировую сделку недействительной на том основании, что при ее заключении он не знал о том, что закон позволял ему вдвое повысить размер арендной платы. Однако суд в таком иске ему отказал, поскольку заблуждение лица относительно правомерности своей правовой позиции не является основанием для оспаривания действительности заключенной им мировой сделки[10].

[8] Определение Верховного Суда РФ от 29 января 2020 г. по делу № 305-ЭС19-19395.

[9] См.: *Martin Davies, David V. Snyder*. International transactions in goods : global sales in comparative context. Oxford University Press. 2014. P. 409.

[10] Постановление Кассационного суда Италии от 30 декабря 1991 г. № 14010 // La transazione nella prassi interna ed internazionale. Antologia, a cura di Edoardo Andreoli. CEDAM, 2000. P. 351.

Представляется, что в гражданско-правовых спорах каждая сторона сама должна принять меры к выяснению своих прав и обязанностей, в том числе может для этого обратиться к квалифицированному юристу. Соответственно, другая сторона вправе в переговорах отстаивать свою позицию и свои интересы, так же как она делала бы это в суде.

Однако если при этом имеет место обман, то такое поведение будет нарушать требование о добросовестности. В этом случае если по итогам переговоров под влиянием обмана стороной заключен, изменен или прекращен договор, его действительность может быть оспорена при наличии причинно-следственной связи. Так, Кассационный суд Франции указал, что мировая сделка признается недействительной в силу обмана, но только если доказано, что, не будь этого обмана, другая сторона не заключила бы эту мировую сделку на таких условиях[11].

Другой пример, из практики суда Калифорнии, демонстрирует возможность использования потерпевшей стороной иного средства защиты – иска из внедоговорного обязательства. Истец ссылался на следующие обстоятельства. Между ним и ответчиками была достигнута мировая сделка, по которой истец обязался отказаться от заявленных в суд исковых требований к ответчикам, а те обязались передать ему права на земельные участки. Однако ответчики это обязательство так и не исполнили, поскольку, как выяснилось, они заведомо не имели соответствующих прав на эти участки. Тогда истец предъявил иск о взыскании убытков, понесенных в результате заключения им мировой сделки себе в ущерб под влиянием обмана со стороны ответчика в отношении прав на уступаемое по нему имущество. Возник вопрос о наличии у истца такого средства правовой защиты, учитывая, что мировая сделка содержала право истца возобновить предъявление изначальных исковых требований к ответчикам. Суд признал право истца на предъявление такого иска из причинения вреда обманом (при том, что истец мог использовать иное средство правовой защиты)[12].

Как видно, суды в различных правовых системах допускают защиту прав, нарушенных вследствие обмана в ходе переговоров об урегулировании спора.

7. Внезапное и неоправданное прекращение переговоров о заключении договора

Недобросовестными действиями при проведении переговоров также предполагается «внезапное и неоправданное прекращение переговоров о заключении договора при таких обстоятельствах, при которых другая сторона переговоров не могла разумно этого ожидать» (подп. 1 п. 2 ст. 434.1 ГК РФ). Свобода переговоров означает, что по общему правилу обе стороны должны ожидать, что другая сторона может решить более не участвовать в ведении переговоров. Однако об этом необходимо заблаговременно проинформировать другую сторону, чтобы избежать несения ею расходов на подготовку к переговорам, например, на поездку, бронь помещения, оплату услуг технических специалистов.

Явная непоследовательность (несовместимое поведение) может быть признаком недобросовестности. В этом контексте представляется, что если сторона подписала в ходе судебного разбирательства мировое соглашение, подлежащее утверждению судом, а затем безосновательно не явилась в судебное заседание, что воспрепятствовало его утверждению судом, то такое поведение может в конкретных случаях признаваться недобросовестным.

8. Последствия нарушения обязанности вести переговоры добросовестно

Гражданский кодекс России в качестве санкции императивно устанавливают обязанность стороны возместить другой стороне убытки, причиненные недобросовестным ведением или прерыванием переговоров. К ним относятся «расходы, понесенные другой стороной в связи с ведением переговоров о заключении договора» (применимо к конфликтных переговорам), а также «в связи с утратой возможности заключить договор с третьим лицом» (может быть применимо в соответствующих случаях).

Данные санкции применяются независимо от того, был ли заключен сторонами договор по результатам переговоров. Они не подлежат применению к потребителям (п. 5–7 ст. 434.1 ГК России).

9. Обязанность сохранения конфиденциальной информации, полученной в ходе переговоров

[11] См.: Франция : постановление Кассационного суда от 12 февраля 1997 года // Code civil. Litec, 2001. P. 255.

[12] См.: *Howland V.* The Meximerican Company (1921) 36 Cal. App. Dec. 948. Contracts : Remedy Provided for in Compromise Agreement : Remedy for Fraud Inducing Compromise // California Law Review. Vol. 10, No. 3 (Mar., 1922).

Закон защищает передаваемую в ходе переговоров конфиденциальную информацию от недолжного использования: «Если в ходе переговоров о заключении договора сторона получает информацию, которая передается ей другой стороной в качестве конфиденциальной, она обязана не раскрывать эту информацию и не использовать ее ненадлежащим образом для своих целей независимо от того, будет ли заключен договор. При нарушении этой обязанности она должна возместить другой стороне убытки, причиненные в результате раскрытия конфиденциальной информации или использования ее для своих целей» (п. 5–7 ст. 434.1 ГК России).

Аналогичное правило предусмотрено ст. 2.1.16 Принципов УНИДРУА («Обязанность конфиденциальности»).

В конфликтных переговорах стороны также обязаны соблюдать требование о неразглашении конфиденциальной информации и недопустимости злоупотребления ею. Правило о конфиденциальности переговоров об урегулировании спора, и не только медиации, и относящейся к ним информации, является широко распространенным в мировой практике. Так, наднациональный орган признавал, что намеренное нарушение конфиденциальности процедуры урегулирования спора, включая опубликование документов, полученных от другой стороны в ходе переговоров, может рассматриваться как злоупотребление правом на обращение в суд[13]. Это связано с тем, что в конфликтных переговорах достижение согласия – весьма уязвимый процесс (см. контекст и характерные черты таких переговоров выше): стороны должны быть уверены, что сказанное ими не может быть использовано против них, в том числе в случае последующего судебного разбирательства по данному спору.

10. Доказывание нарушения добросовестности в свете принципа конфиденциальности медиации как вида переговоров

Бремя доказывания нарушения обязанности по добросовестному ведению переговоров лежит на истце, что нашло отражение в разъяснениях Пленума Верховного Суда России: «На истце лежит бремя доказывания того, что, вступая в переговоры, ответчик действовал недобросовестно с целью причинения вреда истцу, например, пытался получить коммерческую информацию у истца»[14].

Возникает вопрос, как с учетом этого обеспечить защиту прав стороны в случае недобросовестного поведения другой стороной в ходе переговоров на примере медиации. Медиация является видом переговоров с участием нейтрального лица – медиатора в целях урегулирования спора (споров) сторон путем выработки ими взаимоприемлемого соглашения (это прямо закреплено в ст. 1 Закона Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 58-З «О медиации»).

Законодательство о медиации содержит специальные диспозитивные правила о конфиденциальности данной процедуры. В соответствии со ст. 16 Закона Республики Беларусь «О медиации»:

«1. При проведении медиации сохраняется конфиденциальность всей информации, относящейся к медиации, если стороны не договорились об ином, за исключением информации о заключении соглашений о применении медиации, о прекращении медиации.

2. Медиатор не вправе разглашать информацию, относящуюся к медиации и ставшую ему известной при ее проведении, без письменного согласия сторон.

…

3. Стороны, медиатор, а также другие лица, участвовавшие в медиации, независимо от того, связаны ли судебное разбирательство, третейское разбирательство со спором, который являлся предметом медиации, не вправе ссылаться, если стороны не договорились об ином, в ходе судебного или третейского разбирательства на информацию, полученную в ходе медиации, о: мнениях или предложениях, высказанных одной из сторон в отношении возможного урегулирования спора, равно как и о готовности одной из сторон принять предложение другой стороны об урегулировании спора; заявлениях и признаниях, сделанных одной из сторон»[15].

Российский закон о медиации, помимо перечисленного, относит к конфиденциальной также информацию о предложениях одной из сторон

[13] См.: Миролюбов и другие против Латвии [Miroļubovs and Others v. Latvia] (№ 798/05) : постановление от 15 сентября 2009 г. [вынесено III Секцией Европейского суда по правам человека].

[14] О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7 (в ред. от 22.06.2021) (п. 19).

[15] О медиации : закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 58-З.

о применении медиации, равно как и готовности одной из сторон к участию в ее проведении (подп. 1 п. 3 ст. 5)[16].

В ст. 5 российский закон о медиации предусматривает: «4. Истребование от медиатора и от организации, осуществляющей деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации, информации, относящейся к процедуре медиации, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если стороны не договорились об ином».

В абз. 7 ст. 72 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь медиатор не может быть свидетелем в отношении фактов, которые стали им известны в связи с участием в медиации, если только стороны не дали на это свое письменное согласие[17]. Таким образом, сторона не вправе ссылаться на свидетельские показания медиатора в обоснование заявления о недобросовестности другой стороны.

Прежде всего, диспозитивность данных правил означает, что стороны вправе договориться об ином, в том числе конкретизировать требования к добросовестному ведению переговоров и предусмотреть возможность раскрытия относящейся к процедуре медиации информации для целей рассмотрения вопроса о добросовестности поведения стороны в связи с ней. Если же стороны этого не сделали, как в свете правил о конфиденциальности, сторона может обеспечить защиту своих прав в случае недобросовестности поведения другой стороны?

И действительно, если такое поведение включало обман, в результате которого было заключено соглашение об урегулировании спора, то оно может быть признано судом недействительным по иску потерпевшей стороны (ст. 179 ГК РФ «Недействительность сделки, совершенной под влиянием обмана, насилия, угрозы или неблагоприятных обстоятельств»), а по белорусскому праву – любого заинтересованного лица (п. 1 ст. 180 ГК Беларуси). При этом «обманом считается также намеренное умолчание об обстоятельствах, о которых лицо должно было сообщить при той добросовестности, какая от него требовалась по условиям оборота». Потерпевшая сторона вправе требовать от другой стороны возмещения понесенных убытков. Это коррелирует положению подп. 1 п. 2 ст. 434.1 ГК РФ.

Однако потерпевший должен доказать обман. Для этого ему необходимо ссылаться на сведения и документы, полученные от другой стороны в ходе переговоров. Как он может это сделать с учетом принципа конфиденциальности?

Как видно, два принципа – конфиденциальность и содействие добросовестности – вступают в противоречие.

Нельзя в полной мере согласиться с правильностью подхода, согласно которому заявления стороны об уклонении другой стороны от активного участия в переговорах и ее попытках затянуть их не должны приниматься во внимание судом[18]. При таком подходе содействие добросовестности полностью приносится в жертву конфиденциальности.

Представляется неправильным допускать такое положение, когда сторона сможет действовать при переговорах недобросовестно в ущерб другой стороне лишь потому, что сама возможность доказывания этого факта не допускается.

Если сталкиваются два правовых принципа сопоставимой значимости, то разрешение этого противоречия не может заключаться в полном неприменении одного из них. Решение состоит в ином: следует найти точку баланса в их применении.

Представляется, что приведенные выше положения закона о медиации прямо не препятствуют стороне ссылаться на сведения и документы, полученные от другой стороны в ходе переговоров, если стороны не договорились об ином. Однако если в таких документах содержатся «мнения или предложения в отношении возможного урегулирования спора» или заявления и признания стороны, то по букве закона на такие документы в суде ссылаться нельзя.

Думается, однако, что такое положение закона следует толковать ограничительно: законный интерес каждой из сторон состоит только в том, чтобы другая сторона не могла использовать материалы переговоров в доказательство по существу спора, являющегося их предметом, или ненадлежащим образом для своих целей, в ущерб контрагенту (п. 4 ст. 434.1 ГК РФ). Законный интерес не может состоять в избежа-

[16] Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ (в ред. от 26.07.2019).

[17] Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь от 15 декабря 1998 г. № 219-З.

[18] См.: *Аболонин В. О.* Судебная медиация : теория, практика, перспективы. М., 2014. С. 166.

нии ответственности за недобросовестное поведение, даже если стороны прямо договорились об ином, это следует в том числе из положения: «Условия соглашения о порядке ведения переговоров, ограничивающие ответственность за недобросовестные действия сторон соглашения, ничтожны» (п. 5 ст. 434.1 ГК РФ).

В иностранном законодательстве имеются примеры того, что спор о ненадлежащем поведении стороны (как и медиатора) в ходе медиации может являться уважительной причиной для отступления в суде от принципа конфиденциальности медиации. Так, согласно Единообразному Закону США о медиации заявления и документы, раскрытые стороной в ходе процедуры медиации, могут использоваться в судебном разбирательстве между сторонами без ее согласия, если они сделаны с целью обосновать или опровергнуть обвинение другой стороны, медиатора или иного участника процедуры в профессиональных нарушениях или злоупотреблениях (professional misconduct or malpractice) в ходе процедуры медиации (ст. 7). По общему же правилу медиатор вправе сообщить суду только ограниченный круг сведений, в том числе о том, состоялась ли процедура, кто на нее явился, завершена ли она, достигли ли стороны соглашения[19].

Как видно, в данном документе речь идет только о нарушении стандартов «профессионального» характера, однако явно сформулирован отход от принципа конфиденциальности и возможность оценки судом поведения в ходе медиации в виде исключения.

Примеры такого поведения во время медиации включают в себя невежливое и резкое поведение или заявления во время медиации (например, оскорбление противной стороны, ее представителя или медиатора); установление необоснованных ограничений по времени для предложений или встречных предложений; прекращение участия в медиации в одностороннем порядке без объяснения причин; проявление неуважения к медиатору или процессу (например, прерывание, игнорирование или отказ от участия в диалоге). Ни одно из этих действий не должно требовать расследования мотивов истца. Скорее, его следует оценивать с учетом правил профессионального поведения, местных стандартов вежливости среди юристов, а также здравого смысла[20].

Опыт США представляется актуальным, поскольку медиация практикуется в этой стране уже более 60 лет, ввиду чего накоплен значительный опыт разрешения различных ситуаций в связи с ней[21].

Кроме того, в результате многолетней работы над текстом Конвенции ООН о международных мировых соглашениях, достигнутых в результате медиации, международный консенсус состоялся в том, чтобы допустить возможность ссылок в суде на нарушение стандартов, применимых к самой медиации. Это следует из формулировки подп. «е» п. 1 ст. 5 Конвенции:

«Компетентный орган Участника Конвенции, в котором испрашивается помощь [в приведении мирового соглашения в исполнение], может отказать в предоставлении помощи по просьбе стороны, против которой испрашивается помощь, только в том случае, если эта сторона представит компетентному органу доказательства того, что: ... е) имело место серьезное нарушение медиатором стандартов, применимых к медиатору или медиации, поскольку без такого нарушения эта сторона не заключила бы мирового соглашения».

Следовательно, приводить в суде в доказательство недобросовестного поведения другой стороны сведения и документы, полученные от нее в ходе переговоров, можно, несмотря на принцип конфиденциальности. При этом принцип конфиденциальности должен оставаться общим правилом, а отступление от него в интересах гарантий добросовестного поведения сторон – исключением, подобно оговорке о противоречии публичному порядку как основании для отказа в применении судом иностранного права или признании и приведении в исполнение иностранного арбитражного или третейского решения[22]. Это связано с тем, что только в осо-

[19] См.: Mediation Act – Uniform Law Commission (uniformlaws.org). URL: https://www.uniformlaws.org/committees/community-home?CommunityKey=45565a5f-0c57-4bba-bbab-fc7de9a59110 (дата доступа 08.01.2024).

[20] См.: *Brian J.* Laliberte. Good Faith, Bad Faith, No Faith: Will a Subjective Good Faith Standard Influence How Litigants Approach Mediation? URL: https://www.tuckerellis.com/webfiles/Good%20Faith,%20Bad%20Faith,%20No%20Faith_Laliberte.pdf (дата обращения: 08.01.2024).

[21] См.: *Носырева Е. И.* Альтернативное разрешение споров в США. М., 2005. 320 с.

[22] Статья 1193 ГК РФ «Оговорка о публичном порядке»; п. 7 ч. 1 ст. 244 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации «Основания отказа в при-

бых случаях при явном обмане или злоупотреблении доверием может быть оправдано отступление от основополагающего правила ведение переговоров – их доверительного характера, необходимого для создания условия урегулированию споров (*favor conciliationis*).

Следует в связи с этим отметить, что противодействие недобросовестности (нечестности, вероломства) является проявлением защиты нравственности. С одной стороны, общие принципы гражданского права состоит в том, что лица свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора, а произвольное вмешательство в частные дела недопустимо (п. 1 ст. 1 ГК РФ). С другой стороны, защита нравственности является основанием для ограничения гражданских права на основании федерального закона (п. 3 ст. 1 ГК РФ). Можно исходить из того, что конфиденциальность переговоров не носит и не должна носить абсолютного характера.

Следует отметить, что в интересах содействия самостоятельной выработке гражданами и субъектами хозяйствования взаимоприемлемых решений режим конфиденциальности должен распространяться по общему правилу на информацию, передаваемую в качестве конфиденциальной в любых переговорах об урегулировании спора, а не только переговорах в рамках медиации. Логично, чтобы правовые гарантии информационной безопасности для сторон действовали независимо от участия медиатора в переговорах. Применение правил *culpa in contrahendo* в части конфиденциального режима любой.

На основании сказанного выше можно сделать следующие выводы. Правила *culpa in contrahendo* в целом применимы к переговорам об урегулировании гражданско-правового спора. Участники таких переговоров несут обязанность действовать добросовестно.

Обязанность не держать другую сторону переговоров о согласовании условий договора поставки (ст. 507 ГК России, ст. 477 ГК Беларуси) в неразумно длительном ожидании относительно ответа на ее предложение следует распространить на переговоры о согласовании условий любых коммерческих контрактов.

В изъятие из общего принципа конфиденциальности сторона вправе ссылаться на сведения и документы, полученные в ходе переговоров (в том числе медиации), в обоснование недобросовестного поведения другой стороны.

Представляется необходимым *de lege ferenda* установить такой же принцип конфиденциальности для любых переговоров об урегулировании спора, а не только медиации.

Наряду с этическими кодексами для медиаторов перспективным является разработка правил этики для переговорщиков, в том числе сторон и их представителей в медиации и иных переговорах.

знании и приведении в исполнение решения иностранного суда и иностранного арбитражного решения».

Библиографический список

Аболонин В. О. Судебная медиация : теория, практика, перспективы. М. : Инфотропик Медиа, 2014.

Леанович Е. Б. Преддоговорные отношения в коммерческом обороте. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» Беларусь.

Нам К. В. Принцип добросовестности : развитие, система, проблемы теории и практики. 2-е изд., перераб. и доп. М. : М-Логос, 2023.

Носырева Е. И. Альтернативное разрешение споров в США. М. : Городец, 2005. 320 с.

Общие положения о купле-продаже, поставка товара и купля-продажа недвижимости : комментарий к статьям 454–491, 506–524, 549–558 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. М. : М-Логос, 2023.

Принципы международных коммерческих контрактов 2016 г. URL: https://www.unidroit.org/wp-content/uploads/2021/06/Unidroit-Principles-2016-Russian-bl.pdf (дата доступа 08.01.2024)

Brian J. Laliberte. Good Faith, Bad Faith, No Faith: Will a Subjective Good Faith Standard Influence How Litigants Approach Mediation? URL: https://www.tuckerellis.com/webfiles/Good%20Faith,%20Bad%20Faith,%20No%20Faith_Laliberte.pdf

Barrett J. T., Barrett J. P. A history of alternative dispute resolution : the story of a political, cultural, and social movement. San Francisco, 2004.

Howland V. The Meximerican Company (1921) 36 Cal. App. Dec. 948 // Contracts : Remedy Provided for in Compromise Agreement : Remedy for Fraud Inducing Compromise. California Law Review, Vol. 10, No. 3 (Mar., 1922).

References

Abolonin V. O. Judicial mediation : theory, practice, prospects. M. : Infotropic Media, 2014.

Leanovich E. B. Pre-contractual relations in commercial circulation. ConsultantPlus Belarus.

Nam K. V. The principle of good faith: development, system, problems of theory and practice. 2nd ed., revised. and additional. Moscow: M-Logos, 2023.

Nosyreva E. I. Alternative dispute resolution in the USA. M. : Gorodets, 2005. 320 p.

General provisions on purchase and sale, supply of goods and purchase and sale of real estate : commentary on articles 454–491, 506–524, 549–558 of the Civil Code of the Russian Federation / rep. ed. A. G. Karapetov. Moscow : M-Logos, 2023.

Principles of International Commercial Contracts 2016. URL: https://www.unidroit.org/wp-content/uploads/2021/06/Unidroit-Principles-2016-Russian-bl.pdf

Brian J. Laliberte. Good Faith, Bad Faith, No Faith: Will a Subjective Good Faith Standard Influence How Litigants Approach Mediation? URL: https://www.tuckerellis.com/webfiles/Good%20Faith,%20Bad%20Faith,%20No%20Faith_Laliberte.pdf

Howland V. The Meximerican Company (1921) 36 Cal. App. Dec. 948 // Contracts : Remedy Provided for in Compromise Agreement : Remedy for Fraud Inducing Compromise // California Law Review, Vol. 10, No. 3 (Mar., 1922).

Белорусский государственный университет
Давыденко Д. Л., кандидат юридических наук, доцент и ведущий научный сотрудник кафедры международного права факультета международных отношений
E-mail: dmitridavydenko@gmail.com

Поступила в редакцию: 18.01.2024

Для цитирования:
Давыденко Д. Л. Ответственность за недобросовестное ведение переговоров об урегулировании гражданско-правового спора : конфликт ценностей правосудия и примирения? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 144–154. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/144-154.

Belarusian State University
Davydenko D. L. Candidate of Legal Sciences, Senior research fellow, Associate Professor at, International Law Department
E-mail: dmitridavydenko@gmail.com

Reserved: 18.01.2024

For citation:
Davydenko D. Liability for bad faith negotiations to settle a civil dispute : a conflict between the values of justice and conciliation? // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 144–154. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/144-154.

УДК 4414
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/155-162

ЭЛЕКТРОННЫЕ ДОКАЗАТЕЛЬСТВА: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ И ТЕРМИНОЛОГИИ

М. С. Павлова

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

ELECTRONIC EVIDENCE: SOME ISSUES OF LEGAL NATURE AND TERMINOLOGY

M. S. Pavlova

National Research University «Higher School of Economics»

Аннотация: исследуются проблемы понятийного аппарата и многообразия видов электронных доказательств, анализируются отличительные признаки сведений о фактах, полученных с использованием цифровых технологий с целью определения тенденции дальнейшего развития данного вида средства доказывания в качестве самостоятельного. Предложен авторский подход к правовой квалификации и дефиниции соответствующих материалов и документов в качестве первого шага на пути к разработке самостоятельного механизма законодательного регулирования порядка их исследования.
Ключевые слова: электронные доказательства, процессуальное право, цифровые технологии, электронный документ.

Abstract: there're investigated the problems of terminology and the variety of types of electronic evidence, distinguishing features of information about facts obtained using digital technologies as well. The author puts the aim to determine the trend of further development of this type of evidence as independent means of proof. In conclusion the author suggests an approach to the legal qualification and definition of relevant materials and documents as the first step on the way to adoption of independent legal regulation the order of research such data.
Key words: electronic evidence, procedural law, digital technologies, electronic document.

Проблема сведений, полученных посредством электронно-вычислительных машин (далее – ЭВМ), не является новой для российской науки процессуального права. Так, в советский период в доктрине господствовало мнение о кинофотодокументах как производных от вещественных доказательств[1]. Тем не менее некоторые ученые в своих исследованиях приходили к иным выводам. Так, по мнению И. М. Резниченко, звукозапись следует считать письменным доказательством, а фото- и кинодокументы он относил к вещественным доказательствам[2]. Д. М. Чечот рассматривал перфокарты, магнитные ленты и т. д. в качестве письменных доказательств[3]. Напротив, некоторые авторы высказывали мнение о самостоятельности такого средства доказывания[4]. На современном этапе вектор дискуссии о природе электронных доказательств не изменился, а в научном сообществе по-прежнему не выработан единый концептуальный подход[5].

[1] См.: *Власов А. А.* Вещественные доказательства в гражданском процессе : автореф. дис.… канд. юрид. наук. М., 1988. С. 11 ; *Тихиня В. Г.* Применение криминалистической тактики в гражданском процессе. Минск, 1976. С. 10–1 ; *Гурвич М. А.* Советский гражданский процесс / под ред. М. С. Шакарян. М., 1985. С. 183.

© Павлова М. С., 2024

[2] См.: *Резниченко И. М.* Оценка доказательств в советском гражданском процессе : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1968. С. 12.

[3] См.: Советский гражданский процесс / под ред. Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота. Л., 1984. С. 155 (автор главы – Д. М. Чечот).

[4] См.: *Прохоров А. Г.* Принцип допустимости средств доказывания в советском гражданском процессе : дис. … канд. юрид. наук. Свердловск, 1979. С. 18.

[5] См.: *Ярошенко Т. В.* Правовая природа электронных доказательств в гражданском процессе : некоторые про-

В процессуальном законодательстве нормы об использовании в судебном процессе документов, полученных с помощью ЭВМ, и признании их доказательственной силы впервые были введены 29 июня 1979 г. при принятии инструктивных указаний Госарбитража СССР № И-1-4 «Об использовании в качестве доказательств документов, представленных с помощью электронно-вычислительной техники»[6]. Позже были утверждены постановление Пленума Верховного Суда СССР от 9 июля 1982 г. № 7 «О судебном решении»[7] и постановление Пленума Верховного Суда СССР от 1 декабря 1983 г. № 10 «О применении процессуального законодательства при рассмотрении гражданских дел в суде первой инстанции»[8], относящие документы, полученные с помощью электронно-вычислительной техники, к письменным доказательствам.

Среди документов постсоветского периода следует упомянуть письмо Высшего Арбитражного Суда от 19 августа 1994 г. № С1-7/ОП-587, согласно которому российские предприниматели получили право представлять в арбитражный суд по спорам из договорных обязательств доказательства, заверенные цифровой подписью[9]. В настоящее время отдельные нормы об электронной торговле, электронном документообороте, продаже товаров дистанционным способом содержатся в федеральных законах «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О связи», «О рекламе» и др.

С появлением новых процессуальных кодексов (Гражданский процессуальный кодекс РФ (далее – ГПК РФ)[10], Арбитражный процессуальный кодекс РФ (далее – АПК РФ)[11], Кодекс административного судопроизводства (далее – КАС РФ[12]) вопросы, поставленные учеными-процессуалистами предшествующего периода, в частности, о виде сведений, получаемых посредством различных технологий, к сожалению, не были решены.

Автором поставлены следующие задачи:

1) проанализировать правовую природу электронных доказательств;

2) изучить проблему терминологии;

3) исследовать многообразие видов электронных доказательств;

4) выявить недостатки действующего правового регулирования в области доказательственного права;

5) определить преемственность (тенденцию) развития института электронных доказательств как самостоятельного средства доказывания, обусловленную спецификой их создания, хранения и исследования в суде.

Целью настоящего исследования является выработка некоторых предложений по совершенствованию норм процессуального законодательства в области законодательного регулирования правового режима электронных доказательств.

Методологическую основу исследования составили как общенаучные (описание, обобщение, моделирование, анализ), так и частноправовые методы (сравнение, прогнозирование). Так, были изучены и обобщены подходы представителей научной доктрины по вопросу о понятии и правовой природе электронных доказательств; проанализированы нормы ГПК РФ, АПК РФ, КАС

блемные вопросы // Рос. судья, 2022. № 9 ; *Журкина О. В.* Электронные доказательства : понятие и признаки // Рос. юстиция, 2020. № 9 ; *Мошков Е. А.* Понятие электронного документа и его применение в качестве доказательства в гражданском и арбитражном судопроизводстве Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9 ; *Боннер А. Т.* Доказательственное значение информации, полученной из Интернета // Закон. 2007. № 12. С. 85–98 ; и др.

[6] См.: Об использовании в качестве доказательств документов, представленных с помощью электронно-вычислительной техники : инструктивные указания Госарбитража СССР от 29 июня 1979 г. № И-1-4 // Систематизированный сборник инструктивных указаний Государственного арбитража при Совете Министров СССР. М., 1983.

[7] См.: О судебном решении : постановление Пленума от 9 июля 1982 г. № 7 // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1982. № 4. С. 19.

[8] О применении процессуального законодательства при рассмотрении гражданских дел в суде первой инстанции : постановление Пленума Верховного Суда СССР от 1 декабря 198 г. № 10.

[9] Об отдельных рекомендациях, принятых на совещаниях по судебно-арбитражной практике : письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 19 августа 1994 г. № С1-7/ОП-587 // Вестник ВАС РФ. 1994. № 11.

[10] Гражданский процессуальный кодекс Рос. Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

[11] Арбитражный процессуальный кодекс Рос. Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

[12] Кодекс административного судопроизводства Рос. Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

РФ в области доказательственного права; рассмотрены позиции в судебной практике по конкретным делам. В результате проведенного анализа автором предложена конструкция (модель) к определению признаков сведений о фактах, содержащихся на цифровых носителях, и сделан вывод о выделении таких сведений в отдельное средство доказывания с определением самостоятельного режима их исследования в судах.

Понятие электронных доказательств: подходы в законодательстве, в науке и судебной практике

В российском процессуальном законодательстве, как советского[13], так и постсоветского периодов, традиционно закрепился подход, согласно которому документы и материалы, выполненные в форме цифровой и графической записи, полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, относятся к письменным доказательствам (ч. 1 ст. 71 ГПК РФ, ч. 3 ст. 75 АПК РФ, ч. 1 ст. 70 КАС РФ). При этом в нормативных правовых актах по-прежнему отсутствует родовое понятие, которое бы объединило указанные выше документы и материалы: популяризированный в науке и практике термин «электронные доказательства» нигде не упоминается. В связи с этим интересно отметить, что с принятием КАС РФ в правовое поле была введена самостоятельная категория «электронные документы», однако Кодекс не определял ни правовой режим, ни отличительные признаки данного средства доказывания. Впоследствии, с 1 января 2017 г. на основании Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ[14] понятие «электронные документы» было исключено.

В науке процессуального права сформировались следующие подходы к пониманию правовой природы электронных доказательств:

1. Ряд авторов считает электронные доказательства разновидностью письменных[15].

2. Другая группа ученых относит электронные доказательства к вещественным[16].

3. Некоторые авторы указывают на переменный характер электронных доказательств, которые могут быть как письменными, так и вещественными, в зависимости от того, является ли соответствующее средство доказывания предметом либо возникает необходимость в его осмотре[17].

4. Представители четвертого подхода рассматривают электронные доказательства в качестве самостоятельного средства доказывания[18].

Полагаем, первый и второй подходы не отражают в полной мере специфику документов и материалов, полученных в электронной форме, которые не следует на современном этапе развития цифровых, информационных и телекоммуникационных технологий относить исключительно к письменным либо вещественным доказательствам. Заслуживает внимания третья позиция, поскольку, безусловно, сведения, полученные с использованием технических средств и содержащиеся на различных носителях, обладают признаками как первых, так и вторых. Например, с одной стороны, фиксация имеющих значение для дела сведений посредством букв, знаков, цифр, иероглифов и т. д. и способность прочитать соответствующую информацию позволяют квалифицировать такие документы в качестве письменных доказательств, с другой – наличие визуализированного материального предмета, который служит средством для установления имеющих для дела искомых фактов (распечатанный документ, дискета, USB-флеш-накопитель и др.) свидетельствуют об их

---

[13] Об использовании в качестве доказательств документов, представленных с помощью электронно-вычислительной техники…

[14] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти : федер. закон от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3889.

[15] См.: *Чечот Д. М.* Развитие принципа материальной истины в советском гражданском процессуальном праве // 40 лет Советского государства и права и развитие правовой науки : материалы межвуз. науч. совещания. Л., 1957 ; *Мурадьян Э. М.* Использование в гражданском судопроизводстве машинных документов // Советское государство и право. 1976. № 2. С. 112–116 ; *Вершинин А. П.* Электронный документ : правовая форма и доказательство в суде. М., 2000. С. 106–108 ; и др.

[16] См.: *Тихиня В. Г.* Указ. соч. С. 10 ; *Мошков Е. С.* Указ. соч. С. 30–32.

[17] См.: *Зайцева Л. В., Сухова Н. В.* Электронные доказательства в гражданском судопроизводстве : вопросы процессуального доказывания // Вестник гражданского процесса. 2019. № 1. С. 197.

[18] См.: *Боннер А. Т.* Традиционные и нетрадиционные средства доказывания в гражданском и арбитражном процессе. М., 2015. С. 498 ; *Нахова Е. А.* Проблемы применения электронных доказательств в цивилистическом процессе и административном судопроизводстве // Закон. 2018. № 4. С. 85.

разновидности как одного из видов вещественных доказательств. С этой точки зрения можно говорить о дуализме правовой природы электронных доказательств. Вместе с тем считаем, что дефиниция в качестве только письменных, либо только вещественных доказательств, либо и тех и других одновременно не отражает в полной мере всей многогранности и уникальности сведений, полученных в электронной форме, не позволяя при этом применять необходимые механизмы с целью проверки их достоверности и достаточности. Например, если руководствоваться тезисом о том, что электронные доказательства есть разновидность вещественных, то возникает закономерный вопрос: каким образом осуществить проверку добровольности волеизъявления лица на подтверждение той же сделки в мессенджере (WhatsApp, Telegram и др.), правильность способа закрепления информации на носителе, если в соответствии с процессуальным законодательством порядок исследования вещественных доказательств заключается в осмотре соответствующих предметов, в данном случае телефона (планшета). Аналогичные рассуждения следуют при квалификации электронных доказательств в качестве письменных: даже заверенные нотариусами скриншоты интернет-страниц, сообщений, переписки и т. д. подтверждают только факт того, что соответствующая информация имела место быть в определенный период времени в предоставленном суду виде, но не являются гарантией ее возможной фальсификации в интересах той или иной стороны до момента обращения к нотариусу. В частности, распечатанный снимок экрана может неправильно отражать фактический дизайн вэб-сайта на момент доступа к нему, неполноту URL-адреса и т. д. Более того, дефиниция электронных доказательств в качестве письменных ограничивает и сужает многообразие их видов: на практике возникают ситуации, когда записи находятся в неустановленном месте либо физически вне зоны досягаемости участников процесса и суда, но факт наличия соответствующей информации подтвержден, а некоторые ее признаки и детали могут быть проверены с помощью специальных технических средств. В данном случае возникает вопрос о критериях отнесения таких сведений к уже имеющимся в законодательстве средствам доказывания. Полагаем, главное отличие информации, содержащейся на серверах, системах резервного копирования, в сети Интернет, мобильных устройствах, картах памяти и др., заключается в особом способе ее создания – посредством специальных электронных, цифровых и т. п. технологий, а также фиксации (хранении) на специальных электронных носителях (магнитных, оптических и аналогичных им), иногда не требующих участия человека (искусственный интеллект). С развитием информационных технологий (например, набирающие популярность нейронные сети для реконструкции голограмм; устройства для создания виртуальной реальности; метавселенные) появляются новые способы и источники получения данных и, как следствие, новые виды сведений, в отношении которых встает вопрос их квалификации в качестве средства судебного доказывания (блокчейн-технологии, смарт-контракты). Решение проблемы выделения электронных доказательств в самостоятельный вид доказательств необходимо для понимания и разработки порядка исследования такой информации, который соответствовал бы ее специфике, позволяя проверить достоверность и достаточность соответствующих сведений об обстоятельствах, имеющих значение для правильного разрешения дела по существу.

Судебная практика также не демонстрирует единство подходов по вопросу о понимании электронных доказательств. Как правило, суды ограничиваются указанием на то, что те или иные сведения, полученные в электронной форме, признаются судебными доказательствами. В качестве примера можно привести позицию Верховного Суда РФ и иных судов в отношении скриншотов[19], электронной переписки и СМС-сообщений[20], которые суды прямо не относят ни к одному средству доказывания, а указывают на то, что они приобщаются к делу в форме распечаток и подлежат оценке наравне с прочими доказательствами. В ряде случаев суды указывают, что электронный документ не равнозначен электронному файлу, электронным письмам и

[19] О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ. от 23 апреля 2019 г. № 10 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 7 (июль); Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26 июля 2019 г. № Ф04-3411/2019 по делу № А75-5029/2018 ; и др.

[20] Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 4 февраля 2020 г. по делу № А65-25960/2019 ; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 20 мая 2016 г. по делу № 33-8564/2016.

т. п.[21]. По некоторым делам судьи, напротив, делают вывод о равнозначности электронного документа и документов на бумажном носителе, письменных доказательств[22].

Таким образом, в настоящее время по-прежнему в процессуальном законодательстве, доктрине и судебной практике отсутствует единая позиция о понимании сущности электронных доказательств. Основываясь на особом источнике происхождения информации, отличительных способах ее хранения, многообразии ее уникальных видов, отличающихся от традиционных и уже нашедших закрепление в процессуальных кодексах средствах доказывания, мы поддерживаем позицию о выделении таких доказательств в самостоятельное средство доказывания, что предопределяет необходимость разработки правового режима для исследования соответствующих сведений в суде.

Проблемы терминологии

Выше уже шла речь о многообразии и неопределенности категорийного аппарата применительно к сведениям, полученным с использованием информационных технологий. На современном этапе развития научно-технического прогресса употребление самого термина «электронный» давно вышло за пределы его классического научного понимания. В жизни государства и общества популяризацию получили такие понятия как «электронное правительство», «электронная демократия», «электронное правосудие», «электронные образовательные ресурсы» и др. Не оспаривая утверждение о том, что «форма не определяет содержание», тем не менее, представляется, что дискуссии по вопросу о непонимании сути сведений, полученных в электронной форме, как средств доказывания, частично вызваны неудачными попытками «придумать» для них некие универсальные правовые термины. Несмотря на то что процессуальные кодексы не содержат упоминания об электронных доказательствах, иные акты правотворческой деятельности, судебная практика и представители научного сообщества оперируют более чем разнообразной терминологией: «электронное доказательство»[23], «электронный образ доказательства»[24], «цифровое доказательство»[25], «цифровое или электронно-цифровое доказательство»[26], «электронные документы»[27]. Возможно, к решению проблемы понятийного аппарата следует подойти не с позиции разработки универсального термина с его четкой дефиницией, а попытки определения общих признаков соответствующей информации. Считаем наиболее удачным подход, заложенный законодателем при перечислении средств доказывания в АПК РФ, согласно которому к доказательствам относятся и иные сведения и материалы, кроме прямо перечисленных в Кодексе. Такая юридическая конструкция оставляет возможность для более широкого толкования информации, содержащейся в источниках, отличных от вещественных и письменных. Полагаем, по аналогии с арбитражным процессуальным законодательством перечень средств доказывания в ГПК РФ и КАС РФ также следует сделать открытым.

Возвращаясь к вопросу о понятии, нам не импонирует сам термин «электронный», поскольку он не позволяет определить все многообразие информации, содержащейся и получаемой посредством различных технических устройств. С этой точки зрения наиболее точным является категория «цифровые технологии», к которым относятся электронные и информацион-

[21] Постановление ФАС Уральского округа от 14 июня 2012 г. № Ф09-5124/12 по делу № А50-18075/2011.

[22] Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 1 апреля 2021 г. № 88-4322/2021 по делу № 2-947/2020 ; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 21 сентября 2021 г. № 29-КГ21-5-К1.

[23] Международный стандарт аудита 240. Обязанности аудитора в отношении недобросовестных действий при проведении аудита финансовой отчетности : (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 9 января 2019 г. № 2н). URL: http://www.minfin.ru/

[24] "О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 г. № 57 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 4 (апрель).

[25] *Шинкарецкая Г. Г.* Цифровые доказательства в процессе Международного суда // Международное право и международные организации. 2023. № 1. С. 55–64 ; *Полицан Д. А.* Цифровое и электронное доказательство – pro et contra : проблемы терминологии // Рос. судья. 2022. № 7. С. 38–44.

[26] *Попов А. П.* Электронные доказательства в уголовно-процессуальном доказательственном праве // Пробелы в российском законодательстве. 2020. № 1. С. 169.

[27] *Шелегов Ю. В., Шелегов В. Г.* К вопросу о классификации электронных (цифровых) доказательств // Криминалистика : вчера, сегодня, завтра. 2019. № 2(10). С. 65.

ные средства обмена информацией, в том числе с помощью аналоговых устройств. Область их распространения и использования повсеместна. Так, цифровые технологии стали неотъемлемой частью жизни современного общества: в образовании (дистанционное обучение), в сфере производства (автоматизация многочисленных процессов), в бизнесе (онлайн-сервисы для удаленной работы), в медицине (онлайн-консультации, сбор аналитических данных), в сфере искусства и развлечений (стриминговые сервисы, нейросети) и др. Не углубляясь в техническую составляющую вопроса, предлагаем взять за основу в определении признаков исследуемого нами явления следующие элементы:

1) суть доказательств как сведений о фактах;

2) особенности источника получаемых данных и места их хранения.

Отметим, что предпосылками к регламентации правового режима соответствующих документов и материалов являются, во-первых, внесение поправок в ч. 1 ст. 55 ГПК РФ и ч. 2 ст. 70 КАС РФ об открытом перечне средств доказывания за счет формулировки «иные документы и материалы»; во-вторых, введение в ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ новой статьи «иные документы и материалы», в которой на законодательном уровне следует определить их основные характеристики. Предлагаем следующую редакцию соответствующей нормы в кодексах: «Иные материалы и документы – это сведения о фактах, полученные с использованием цифровых технологий и представленные на материальных носителях информации (цифровых, электронных, аналоговых и др.), имеющих значение для дела и отвечающих критериям относимости и допустимости». Мы допускаем, что такой подход позволяет судьям определять наличие у тех или иных сведений признаков судебных доказательств на свое усмотрение, поэтому, учитывая сложный технический характер таких данных и их инновационную составляющую, в большинстве случаев при исследовании их достоверности, в частности, при проверке правил создания, изменения и хранения материалов, с высокой степенью необходимости потребуется помощь специалистов и экспертов.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод практически об отсутствии в действующем процессуальном законодательстве РФ правового механизма, применимого для исследования в судах сведений, содержащихся на цифровых носителях. Полагаем, данный пробел в области доказательственного права обусловлен, прежде всего, отсутствием среди представителей законотворческой деятельности и научной доктрины единой концепции о понимании природы электронных доказательств: начиная с советского периода по-прежнему ведутся дискуссии о терминологии, правовой природе и правилах проверки таких сведений в судах на предмет их допустимости, относимости, достоверности и достаточности. Судебная практика активно реагирует на стремительное развитие цифровых технологий и предлагает разнообразные подходы к решению поставленных в науке задач, однако выводы судей пока не нашли отражения в процессуальном законодательстве.

Безусловно, обоснование терминологии – это только первый шаг на пути к решению вопроса о правовой регламентации данного вида доказательств в качестве самостоятельного средства доказывания в суде. Автор придерживается мнения, что применение наиболее подходящих положений действующего законодательства и расширительное толкование уже имеющихся норм в области доказательственного права – это недостаточные меры для регулирования новых форм совершения юридически значимых действий посредством применения различных цифровых технологий. Стремительное развитие инноваций приводит к фактическому исследованию судьями при разрешении конкретных дел новых источников информации, прямо не предусмотренных процессуальным законом, что обусловливает необходимость уточнения в законе вида таких сведений в качестве самостоятельного средства доказывания с последующим определением их правового режима.

Библиографический список

Боннер А. Т. Доказательственное значение информации, полученной из Интернета // Закон. 2007. № 12. С. 85–98.

Боннер А. Т. Традиционные и нетрадиционные средства доказывания в гражданском и арбитражном процессе. М. : Проспект, 2015. 613 с.

Вершинин А. П. Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде. М. : Городец, 2000. 247 с.

Власов А. А. Вещественные доказательства в гражданском процессе : автореф. дис.… канд. юрид. наук. М., 1988. 142 с.

Гурвич М. А. Советский гражданский процесс / под ред. М. С. Шакарян. М., 1985. 528 с.

Журкина О. В. Электронные доказательства : понятие и признаки // Рос. юстиция. 2020. № 9. С. 44–46.

Зайцева Л. В., Сухова Н. В. Электронные доказательства в гражданском судопроизводстве : вопросы процессуального доказывания // Вестник гражданского процесса. 2019. № 1 (т. 9). С. 189–204.

Мошков Е. А. Понятие электронного документа и его применение в качестве доказательства в гражданском и арбитражном судопроизводстве Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 30–34.

Мурадьян Э. М. Использование в гражданском судопроизводстве машинных документов // Советское государство и право. 1976. № 2. С. 112–116.

Нахова Е. А. Проблемы применения электронных доказательств в цивилистическом процессе и административном судопроизводстве // Закон. 2018. № 4. С. 81–91.

Полицан Д. А. Цифровое и электронное доказательство – pro et contra : проблемы терминологии // Рос. судья. 2022. № 7. С. 38–44.

Попов А. П. Электронные доказательства в уголовно-процессуальном доказательственном праве // Пробелы в российском законодательстве. 2020. № 1. С. 168–172.

Прохоров А. Г. Принцип допустимости средств доказывания в советском гражданском процессе : дис. … канд. юрид. наук. Свердловск, 1979. 213 с.

Резниченко И. М. Оценка доказательств в советском гражданском процессе : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1968. 13 с.

Тихиня В. Г. Применение криминалистической тактики в гражданском процессе. Минск, 1976. 159 с.

Чечот Д. М. Развитие принципа материальной истины в советском гражданском процессуальном праве // 40 лет Советского государства и права и развитие правовой науки : материалы межвуз. науч. совещания. Л. : ЛГУ, 1957.

Шелегов Ю. В., Шелегов В. Г. К вопросу о классификации электронных (цифровых) доказательств // Криминалистика : вчера, сегодня, завтра. 2019. № 2(10). С. 63–68.

Шинкарецкая Г. Г. Цифровые доказательства в процессе Международного суда // Международное право и международные организации. 2023. № 1.

Ярошенко Т. В. Правовая природа электронных доказательств в гражданском процессе : некоторые проблемные вопросы // Рос. судья. 2022. № 9. С. 9–13.

References

Bonner A. T. Evidentiary value of information obtained from the Internet // Law. 2007. No. 12. P. 85–98.

Bonner A. T. Traditional and non-traditional means of proof in civil and arbitration proceedings. M. : Prospekt, 2015. 613 p.

Vershinin A. P. Electronic document : legal form and evidence in court. M. : Gorodets, 2000. 247 p.

Vlasov A. A. Physical evidence in civil proceedings : abstract. dis. …cand. legal sci. M., 1988. 142 p.

Gurvich M. A. Soviet civil process / ed. M. S. Shakaryan. M., 1985. 528 p.

Zhurkina O. V. Electronic evidence : concept and signs // Russian Justice, 2020. No. 9. P. 44–46.

Zaitseva L. V., Sukhova N. V. Electronic evidence in civil proceedings : issues of procedural evidence // Bulletin of civil procedure. 2019. No. 1 (T. 9). P. 189–204.

Moshkov E. A. The concept of an electronic document and its use as evidence in civil and arbitration proceedings of the Russian Federation // Arbitration and civil process. 2016. No. 9. P. 30–34.

Muradyan E. M. Use of machine documents in civil proceedings. Soviet state and law. 1976. No. 2. P. 112–116.

Nakhova E. A. Problems of using electronic evidence in the civil process and administrative proceedings // Law. 2018. No. 4. P. 81–91.

Politsan D. A. Digital and electronic evidence – pro et contra : problems of terminology // Russian judge. 2022. № 7. P. 38–44.

Popov A. P. Electronic evidence in criminal procedural evidentiary law // Gaps in Russian legislation. 2020. No. 1. P. 168–172.

Prokhorov A. G. The principle of admissibility of means of proof in Soviet civil proceedings : dis. … cand. legal sci. Sverdlovsk, 1979. 213 p.

Reznichenko I. M. Assessment of evidence in Soviet civil proceedings : abstract of the. dis. … cand. legal sci. M., 1968. 13 p.

Tikhinya V. G. Application of forensic tactics in civil proceedings. Minsk, 1976. 159 p.

Chechot D. M. Development of the principle of material truth in Soviet civil procedural law // 40 years of the Soviet state and law and the development of legal science : materials of an interuniversity scientific meeting on the topic. L. : Leningrad State University, 1957.

Shelegov Yu. V., Shelegov V. G. On the issue of classification of electronic (digital) evidence // Forensics : yesterday, today, tomorrow. 2019. No. 2(10). P. 63–68.

Shinkaretskaya G. G. Digital evidence in the process of the International Court // International law and international organizations. 2023. No. 1.

Yaroshenko T. V. Legal nature of electronic evidence in civil proceedings : some problematic issues // Russian judge. 2022. No. 9. P. 9–13.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Павлова М. С., кандидат юридических наук, доцент департамента частного права факультета права

E-mail: margo.pavlova.1977@rambler.ru

Поступила в редакцию: 08.02.2024

Для цитирования:

Павлова М. С. Электронные доказательства: некоторые вопросы правовой природы и терминологии // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 155–162. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/155-162.

National Research University Higher School of Economics

Pavlova M. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Private Law of the Law Faculty

E-mail: margo.pavlova.1977@rambler.ru

Received: 08.02.2024

For citation:

Pavlova M. S. Electronic evidence: some issues of legal nature and terminology // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 155–162. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/155-162.

УДК 347.93
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/163-170

ОЦЕНКА АРБИТРАЖНЫМ СУДОМ РАЗУМНОСТИ СУДЕБНЫХ РАСХОДОВ НА ПРЕДСТАВИТЕЛЯ В СВЕТЕ ТЕОРИИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ПРИЛОЖЕНИЮ УСИЛИЙ

Г. В. Семенов
Арбитражный суд Воронежской области

ASSESSMENT BY THE ARBITRATION COURT OF THE REASONABILITY OF COURT COSTS FOR A REPRESENTATIVE IN THE LIGHT OF THE OBLIGATIONS TO APPLY EFFORTS THEORY

G. V. Semenov
Arbitration Court of the Voronezh region

Аннотация: дается авторская интерпретация теоретической модели расходов на представителя в суде. На основе анализа учения об обязательствах по приложению усилий и судебной практики рассмотрения споров о распределении судебных расходов предлагается научно-практический инструментарий по оценке арбитражным судом разумности расходов на представителя.
Ключевые слова: судебные расходы, профессиональное представительство, обязательства по приложению усилий, «случайно» выигранный спор.

Abstract: it is gives the author's interpretation of the theoretical model of expenses for a representative in court. On the basis of an analysis of the exercise on the obligations on the application of efforts and judicial practice, the consideration of disputes on the distribution of legal costs is proposed by scientific and practical tools for assessing the rationality court of expenses for the representative.
Key words: legal costs, professional representation, obligations on the application of efforts, «Accidentally» won dispute.

С точки зрения научного построения идеальной процессуальной модели разрешения спора правосудие с участием профессионального представительства предполагает пропорциональное уменьшение активной роли суда. Однако анализ отечественной правоприменительной практики с момента закрепления законодательной идеи о профессиональном представительстве свидетельствует, что базовыми политико-правовыми посылками для построения действительности по указанной модели являются:

– развитие института профессионального представительства в отношении внутренних механизмов саморегулирования и внешних нормативов существования;

– сохранение активной роли суда и соответствующих дискреций[1].

Многие могут увидеть в этом диалектическое противоречие двух альтернативных равнонаправленных на разрешение спора сил в виде размытости границ их приложения. Возможно, отечественный путь имеет свою особую эффективность в достижении целей правосудия на базе синтеза видимых противоречий.

В целях разрешения спора по существу приложение равнонаправленных усилий приносит свои результаты. С точки зрения возмещения судебных издержек неизбежно приходится ис-

© Семенов Г. В., 2024

[1] Это можно наблюдать в обязанностях суда по переквалификации правового характера спора, исключению спора о факте, содействии в истребовании доказательств от сторон спора (исключение возможности защищаться бездействием в отношении установления факта) и др.

ходить из обратного и учитывать границы профессионального участия и активной роли суда в разрешении спора. Там, где суд проявил активность в целях правильного разрешения спора, замещая доступные представителю средства и методы ведения спора, не может идти речь о полном возмещении судебных расходов.

Создав в целом рабочий компенсационный процессуальный механизм, законодатель в полной мере не завершил регулирование всех связанных с реализацией института задач и ожидаемых от него эффектов. Прежде всего это касается четкого разграничения между публичным порядком и гражданско-правовыми рыночными механизмами регулирования в сфере профессионального представительства.

В свою очередь, рынок юридических услуг по представлению интересов в суде исторически не успел накопить эффективных механизмов саморегулирования, в том числе в виде профессионального и этического контроля.

Теоретическая база и соответствующие научные изыскания в этой сфере носят абстрактно-теоретический и, зачастую, односторонний характер, углубляясь в процессуальную специфику, ретроспективный анализ и выбор модели существования.

В указанной ситуации основная нагрузка в поиске баланса поставленных перед институтом целей возложена на суды[2].

При рассмотрении споров о взыскании судебных расходов на представителя приходится двигаться по общим ориентирам, отраженным в разъяснениях высших судебных инстанций и в условиях необходимости работы с оценочными понятиями разумности, соразмерности, объективной необходимостью по защите нарушенного права, допустимости и рациональности действий участников спора, сложности и продолжительности спора[3].

Задача исследования – найти подходящий научно-практический инструментарий, который позволит обоснованно и эффективно разрешать практические вопросы, связанные с рассмотрением заявлений о взыскании судебных расходов на представителя.

В самом общем приближении:

– отношения между представителем и доверителем строятся на обязательственной договорной основе, соответственно, имеют гражданско-правовую природу;

– войдя в процесс, указанные отношения приобретают процессуальные особенности, добавляя соответствующую процессуальную составляющую и регулирование.

Синалагматический характер гражданско-правового понимания равных встречных предоставлений по договору оказания правовых услуг (судебное представительство) позволяет говорить о свободе его участников в определении стоимостных показателей действий представителя. Однако, входя в сферу процессуальных отношений по их возмещению, участники такого договора сталкиваются с границами защиты прав (законных интересов) обязанного к возмещению лица, которое участником такой сделки не является. На настоящий момент, основным инструментом установления баланса в указанных отношениях является процессуальная дискреция суда.

К основополагающим теоретическим доктринам, инструментарий которых используется для оценки деятельности по оказанию юридических услуг в целях разрешения вопроса о размере судебных издержек, можно отнести: учение об обязательствах; учение об убытках; учение о добросовестности.

В учении об обязательствах наибольший практический интерес представляют обязательства по приложению усилий, а также критерии качества приложения усилий, которые успешно могут быть применены к оценке соразмерности судебных расходов.

В обязательстве по приложению правовых усилий по защите интересов участника арбитражного процесса достижение успеха зависит не только от действий исполнителя, но и от

[2] Усматривается тенденция, когда цены на оказание юридических услуг формируются на базе судебной практики по размерам взыскания в том или ином регионе. Перефразируя классика, в настоящий момент цены на юридические услуги – это те любовные взгляды, которые бросает оборот на судебную практику. Исключение возложения на суды не свойственной функции по участию в ценообразовании, за пределами судебного контроля, является одной из задач государственно-правовой политики по созданию нормативных устойчивых условий такого ценообразования.

[3] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № 1851-О; постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 1 от 21 января 2016 г. «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

других факторов, которые находятся за пределами его контроля (влияние и действия доверителя; противодействие другой стороны; исходные данные спора, о которых представителю не известно; невозможность повлиять на результат разрешения спора в той мере, как это характерно для обязательства по достижению результата).

Результат спора лежит в области правового риска, предупредить или предугадать проявления которого не представляется возможным. Представитель не может гарантировать достижение конечной цели, предоставление считается неопределенным. Результат спора (в том числе промежуточные результаты рассмотрения ходатайств и заявлений, жалоб и др.), в отличие от самой деятельности по приложению усилий для его достижения, носит рискованный и отчасти случайный для доверителя и доверенного характер. Тем самым последствия этого риска не входят в поле обязательственных отношений, связывающих представителя и доверителя.

В то же время положительный результат для доверителя не всегда достигается в связи с деятельностью по приложению правовых усилий для его достижения. Такие ситуации, с точки зрения оценки деятельности представителя, можно условно обозначить как «случайно» выигранные представителем споры – когда между результатом и деятельностью по его достижению отсутствуют непосредственные, прямые, постоянные, друг друга определяющие зависимости[4].

Результат рассмотрения спора (отдельного процессуального действия) не является определяющим для оценки деятельности представителя с точки зрения судебных расходов и выводится законодателем лишь как общий ориентир для возникновения права на их возмещение. Цель исполнения обязательства смещается в сторону самой деятельности, ее качественных и иных характеристик, достижение которых свидетельствует об эквивалентности встречных предоставлений. Сама по себе оценка деятельности как процесса и его составляющих, при выведении за пределы оценки ее результата, представляет собой сложную идентификационную задачу.

Обязательство по приложению усилий характеризуется обязанностью поверенного приложить максимальное усердие, знание, навыки и умения, при этом достижение положительного результата не гарантируется и не обещается.

Субъект и субъективная сторона такой деятельности в сфере судебного представительства имеют свои особенности, вытекающие из констатированного законодателем профессионального участия в арбитражном процессе. Законодатель не только сделал акцент на компетенцию судов по разрешению споров в сфере экономической деятельности, которую в основной массе составляют предпринимательские отношения, т. е. профессионалов в той или иной сфере гражданского оборота, но и предусмотрел профессиональное участие представителей с установленной Конституционным Судом РФ возможностью участия представителей, которые обладают знаниями обстоятельств спора и их спецификой[5].

Всё это предполагает презумпцию знания сторонами права и его профессиональной реализации. Профессиональный представитель знает (должен знать) о любом отклонении от ожидаемого от него поведения. Указанная презумпция определяет оценку объективной стороны деятельности представителя, т. е. каковы фактическое и ожидаемое поведение.

Классификацию критериев такой оценки можно обнаружить в учении об обязательствах по приложению усилий[6].

При оценке качества оказываемых юридических услуг и соразмерности их стоимости из учения об обязательствах по приложению усилий могут быть выделены следующие структурообразующие критерии:

[4] Подобные отклонения от «идеальной» модели поведения профессионального представителя и достижение результата по «воле случая» можно охарактеризовать как: «не старался, не угадал, но выиграл» и «старался, не угадал, но выиграл».

[5] Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2020 г. № 37-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[6] Сама по себе дискуссия о делении обязательств на обязательства «по приложению усилий» и «по достижению результата», оценка конкурирующих теорий, находится за пределами исследования. Критерии и их классификация были применены без каких-либо изменений и дополнений так, как изложены в работе по анализу доктрины учения об обязательствах по приложению усилий. См.: *Акифьева А. А.* Обязательства по приложения усилий и по достижению результата // Договоры и обязательства : сб. работ выпускников Российской школы частного права при Исследовательском центре частного права им. С. С. Алексеева при Президенте РФ. М., 2018. Т. 1: Общая часть. С. 12–74.

1. ***Внешний критерий*** – сопоставимость понесенных расходов со стоимостью аналогичных услуг по аналогичным спорам, т. е. стоимостью, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за аналогичные услуги (разумность расходов)[7].

Как следует из п. 20 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 82 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» для определения разумных пределов могут приниматься во внимание сложившаяся в регионе стоимость оплаты услуг адвокатов и имеющиеся сведения статистических органов о ценах на юридическом рынке.

Сейчас ориентиром в судебной практике являются ставки соответствующих коллегий адвокатов по месту рассмотрения спора. В связи с отсутствием достаточных сведений Федеральной службы государственной статистики соответствующие статистические обобщения предлагают эксперты.

Использование внешних критериев сталкивается со следующими трудностями.

Во-первых, на настоящий момент нам не известно каких-либо экономических обоснований отличающихся по регионам размеров ставок коллегий адвокатов и/или обобщенных данных, предлагаемых экспертами ООО «ВЕТА», что предполагает их использование только в качестве статистически исходных в целях сравнения[8].

Во-вторых, при анализе сравнимых обстоятельств статистические обобщения отрываются от индивидуальных особенностей каждого конкретного спора, не учитывают так называемые «ситуативные смыслы», конкретные совершенные/не совершенные процессуальные действия, в связи с чем становятся абстрактным ориентиром при соответствующем уровне погружения.

Тем самым предлагаемые к использованию сведения могут применяться в качестве отправной точки, с соответствующей оговоркой об их условности и презумпции, что неизбежно приводит к необходимости применения следующего критерия оценки из учения об обязательствах по приложению усилий.

2. ***Внутренний критерий*** – соотношение заявленной стоимости к степени приложения профессиональных усилий представителя в конкретном споре.

В теории обязательств по приложению усилий предлагается два направления оценки по внутреннему критерию – «in abstracto» и «in concreto».

In abstracto – прилежание(фактическое поведение) представителя сравнивается с абстрактной моделью поведения среднего представителя, наделенного схожим объемом знаний, умений в сравнимой ситуации. Общее понимание, которое вкладывает критерий *in abstracto* в любую профессиональную деятельность, таково, что если представитель является профессионалом в какой-либо области, необходимо сравнивать его поведение с моделью абстрактного «хорошего профессионала» в этой же сфере. Здесь ориентиром является «идеальная» модель должного, ожидаемого клиентом и предполагаемая судом участия представителя, и сравнение с этой моделью фактически предпринятых представителем мер.

По указанной модели, представитель не обязан достичь результата в виде выигранного спора – он обязан приложить все усилия, испробовать все методы, которыми он располагает. Представитель должен быть максимально прилежен и использовать в защите те средства, которые обычно используют для защиты в подобных спорах, с учетом его индивидуальных особенностей, исключая небрежность и некомпетентность.

In concreto – оценка конкретных фактических действий представителя по известным правовому пространству категориям качества и объема с использованием совокупности научных и практических правовых техник. Так как указанный критерий является центром соприкосновения позиций спорящих в отношении судебных расходов сторон и дискреции суда, следует продемонстрировать использование критерия *in concreto* в спорах о распределении судебных расходов.

В определении о распределении судебных расходов от 26 июля 2021 г. по делу А14-

[7] Разумными следует считать такие расходы на оплату услуг представителя, которые при сравнимых обстоятельствах обычно взимаются за аналогичные услуги (п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела»).

[8] См.: Калькулятор судебных расходов. URL: https://veta.expert/projects/legalcalc/ (дата обращения: 17.01.2024).

4209/2020[9], сравнив правовую квалификацию требований, данную представителем в иске (требования заявлены в виде неосновательного обогащения), проведенные расчеты гражданско-правовых санкций, и правовую квалификацию поддержанных судом требований в решении (убытки; перерасчет базы, периода и ставки применяемых санкций), суд пришел к выводу, что соответствующие юридические услуги оказаны исполнителем без достаточной профессиональной степени прилежания, что, в свою очередь, не позволило признать их стоимость соразмерной. Размер судебных расходов за составление искового заявления и пояснений к нему снижен от минимально установленных ставок Воронежской областной коллегии адвокатов.

В другом споре (определение о распределении судебных расходов от 3 мая 2023 г. по делу А14-20142/2022[10]), при оценке расходов суд пришел к выводу, что требования истца о взыскании неустойки предполагают не абстрактное предположение о нарушении гражданско-правового обязательства, а знание о базе начисления, периодах и размере заявленных санкций. Профессиональное участие в арбитражном процессе предполагает, что представителю истца должен быть изначально известен как размер требований (в том числе размер базы начисления финансовых санкций, период их начисления и т. п.), так и его обоснование (размер требований постоянно изменялся). Формирование истцом максимально желаемого размера требований предполагает квалификацию действий истца как направленных не только на защиту нарушенного права, но и на заинтересованность в формировании судебной практики и правовых подходов в целом, включаемых в предмет спора (было озвучено в судебном заседании представителем). Указанный правовой интерес не подлежит самостоятельной правовой защите в порядке ст. 4 АПК РФ, и, соответственно, его защита не может быть связана с последующим возмещением судебных расходов.

Суд пришел к выводу, что соответствующие юридические услуги оказаны исполнителем с достаточной степенью прилежания, но без достаточной профессиональной проработанности, что, в свою очередь, не позволило признать их стоимость соразмерной и привело к снижению размера расходов.

Из приведенных примеров следует, что в отношении деятельности профессиональных представителей по защите интересов доверителей установлены: ошибочная квалификация отношений; несвоевременность совершения процессуальных действий; нелогичность и излишества в совершении процессуальных действий; отсутствие соответствующих фактическим обстоятельствам и правоприменительной практике расчетов гражданско-правовых санкций.

В свете учения об обязательствах по приложению усилий указанные отклонения (внутренний критерий *in concreto*) от абстрактной модели поведения «идеального» профессионального представителя (внутренний критерий *in abstracto*) привели к оценке стоимости услуг представителя ниже стоимости, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за аналогичные услуги (внешний критерий).

Очевидно, что классификация и критерии оценки деятельности, воспринятые из учения об обязательствах по приложению усилий, показывают свою эффективность при рассмотрении споров о распределении расходов на представителя в арбитражном процессе.

В свете применения указанных критериев к оценке размера распределяемых судебных расходов, особую значимость для исследования приобретают случаи существенного превышения размера судебных издержек над ценой иска (суммой материально-правовых требований), как отражение смещения целей обязательства по приложению усилий (защита интересов доверителя) в сторону процессуально-правового интереса представителя по подтверждению и взысканию суммы судебных расходов.

Исследования судебной практики и личный опыт за период с момента первой нашей попытки подойти к его разрешению[11] позволяют прийти к выводу, что он не только не потерял акту-

[9] Определение о распределении судебных расходов от 26 июля 2021 г. по делу А14-4209/2020 / Арбитражный суд Воронежской области // Автоматизированная информационная система «Мой арбитр» сервис «Картотека арбитражных дел». URL: http://kad.arbitr.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[10] Определение о распределении судебных расходов от 3 мая 2023 г. по делу А14-20142/2022 / Арбитражный суд Воронежской области // Автоматизированная информационная система «Мой арбитр» сервис «Картотека арбитражных дел». URL: http://kad.arbitr.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[11] См.: *Семенов Г. В., Завидовская Е. С.* Затраты на спор превысили цену иска. Когда есть шанс возместить все расходы // Арбитражная практика. 2014 г. № 9. С. 42–45.

альности, но и приобрел новые оттенки, требующие внимания.

Формально каждый материально-правовой интерес достоин защиты и сумма судебных расходов подлежит взысканию в указанном полном размере.

В то же время, с учетом встречающихся повсеместно нарушений платежной дисциплины, подобный поход приведет к возникновению рынка по обслуживанию материально-правовых требований с минимальным экономическим эффектом в целях получения максимального эффекта от взыскания судебных расходов. С такими отклонениями судебная практика сталкивалась на рынке приобретения прав требования: автострахования гражданской ответственности, банкротства физических лиц, перевозки, и др., – когда мелкие долги выкупаются в целях получения судебных расходов, связанных с их обслуживанием.

Тенденция, связанная с желанием участников процесса получить более положительный финансовый результат от взыскания судебных расходов, чем от удовлетворения материально-правовых требований, на наш взгляд, требует постановки следующих вопросов:

– имеется ли насущная необходимость процессуального реагирования на такие случаи при наличии позиции Президиума ВАС РФ[12]12 о том, что превышение суммы расходов над размером защищаемого имущественного интереса не свидетельствует о неразумности или чрезмерности таких расходов, так как сумма имущественного интереса сама по себе не указывает на разумность или чрезмерность понесенных расходов по его защите;

– каков правовой инструментарий по оценке и реагированию в подобных ситуациях.

Отвечая на первый из поставленных вопросов, мы придерживаемся тезиса о том, что соотношения цены иска (экономического эффекта материально-правовых требований) и стоимости юридических услуг по его обслуживанию являются актуальными при рассмотрении споров о взыскании судебных расходов.

Анализ судебной практики дал возможность выделить ряд значимых, на наш взгляд, обстоятельств, установление которых позволяло судам приходить к выводу о превалировании интереса стороны к взысканию судебных расходов над материально-правовым интересом:

1) существенное превышение размера судебных расходов над ценой иска;

2) размер и правовая природа материально-правового требования (взыскание незначительных сумм неустоек, пеней, штрафов);

3) обращение в суд правопреемника (чаще всего намекает на создание такого центра прибыли в целях получения судебных расходов);

4) готовность истца нести расходы, связанные с облуживанием материально-правового требования, но не относимые к судебным (например, проведение правовых консультаций об обоснованности требований и порядке их защиты на досудебной стадии спора);

5) осведомленность профессионального представителя о правовой неотносимости части из заявленных расходов к судебным и превышение размера указанной части над суммой материально-правовых требований;

6) наличие в судах других дел (часто с близкими предметом и основаниями) с теми же истцом и ответчиком, характеризующихся превышением размера судебных расходов над ценой иска (так называемое «дробление» спора для увеличения оснований по взысканию самостоятельных сумм судебных расходов);

7) значительный период времени с момента нарушения права до обращения в арбитражный суд за его защитой;

8) отсутствие разумных действий и мер, направленных на уменьшение судебных расходов.

Наличие даже нескольких из указанных обстоятельств в их взаимосвязи позволяет прийти к выводу о господстве процессуального интереса во взыскании судебных расходов над материально-правовым интересом, когда удовлетворение материально-правового требования изначально не влечет для истца такой экономический положительный результат, который оправдывал бы несение судебных издержек в заявленном истцом размере.

Право на взыскание судебных расходов в отрыве от права на судебную защиту материально-правового интереса существовать не может и самостоятельной защите не подлежит.

В случаях, когда интерес во взыскании судебных расходов превалирует над материально-правовым интересом, происходит смещение в сторону процессуального интереса. Соответственно, защита указанного процессуального интереса в приведенных условиях долж-

[12] Постановление Президиума ВАС РФ от 24 июля 2012 г. № 2598/12 по делу № А40-45684/11-99-202.

на осуществляться с определенными ограничениями в виде оценки судом соразмерности судебных расходов и наличием соответствующих рисков для указанных лиц.

В иных случаях, когда имеются подтверждения сознательного создания участником спора обстоятельств в целях получения выгоды в виде судебных расходов, причинения ущерба ответчику, процессуальный интерес в своем экономическом выражении полностью замещает материально-правовой, что свидетельствует о злоупотреблении правом на защиту (ст. 111 АПК РФ).

В качестве абстрактного собирательного примера оценки разумности таких судебных расходов предлагается следующий случай и вариант его квалификации.

Исковые требования о взыскании процентов за пользование чужими денежными средствами за два дня просрочки денежного обязательства на сумму 100 руб. удовлетворены частично, в размере 50 руб. Судебные расходы по обслуживанию указанного спора заявлены на сумму 45 000 руб. (состоят из претензии 7000 руб.; иска 10 000 руб.; двух дней занятости по 14 000 руб. каждый – все расценки взяты исходя из минимальных ставок Воронежской областной коллегии адвокатов). В конечном итоге предлагаемая к взысканию сумма судебных расходов может составить 5 руб. исходя из следующего механизма размышлений:

– превышение процессуального интереса над материальным (и ряд дополнительных установленных обстоятельств) предполагает отказ от классической защиты процессуального интереса в виде полного возмещения судебных расходов в заявленном и подтвержденном размерах;

– приведение в экономическое соответствие материально-правового и процессуального интересов;

– уменьшение судебных расходов исходя из критериев чрезмерности, разумности до имеющегося на рынке правовых услуг процентного соотношения размера судебных расходов к цене удовлетворенных требований (например, 10 % от цены иска).

В основе таких размышлений лежит совокупность общих теоретических положений:

– из учения об обязательствах по приложению усилий (смещение цели обязательства по защите интереса доверителя в сторону интереса по взысканию судебных расходов);

– из учения о добросовестности и разумности действий по реализации права (квалификация юридических действий в противоречие назначению субъективных прав, нарушение баланса материально-правового и процессуального интересов);

– из экономико-правового учения об основаниях и сущности защищаемого правом интереса (отсутствие экономической обоснованности совершаемых действий).

В указанном случае предлагаемое решение может показаться reductio ad absurdum (абсурдным). Но большее значение имеют сами методологический подход и применяемый инструментарий, которые, на наш взгляд, достаточно эффективны и отвечают требованиям баланса прав и недопустимости неосновательного обогащения за счет применения института возмещения расходов на представителя.

Резюмируя приведенные размышления и обобщенные примеры, можно сделать вывод об очевидности актуальности дальнейших научных исследований в области классификаций критериев оценки деятельности профессионального представителя, построения моделей профессионального представительства по их конкретным характеристикам деятельности, последовательной оценки конкретных действий представителей на предмет соответствия (не соответствия) этим моделям по материалам конкретных дел.

Библиографический список

Акифьева А. А. Обязательства по приложения усилий и по достижению результата // Договоры и обязательства : сборник работ выпускников Российской школы частного права при Исследовательском центре частного права им. С. С. Алексеева при Президенте РФ. М., 2018. Т. 1: Общая часть. С. 12–74.

Семенов Г. В., Завидовская Е. С. Затраты на спор превысили цену иска. Когда есть шанс возместить все расходы // Арбитражная практика. 2014. № 9. С. 42–45.

References

Akifyeva A. A. Obligations on the application of efforts and to achieve the result. – Agreements and obligations: a collection of works of graduates of the Russian School of Private Law at the Research Center for Private Law named after S. S. Alekseeva under the President of the Russian Federation: T. 1: General part. M., 2018. S. 12–74.

Semenov G. V., Zavidovskaya E. S. The cost of dispute exceeded the price of the claim. When there is a chance to compensate for all expenses // Arbitration Practice. 2014. No. 9. S. 42–45.

Арбитражный суд Воронежской области
Семенов Г. В. кандидат юридических наук, судья
E-mail: semenov_gv@list.ru

Поступила в редакцию: 17.01.2024

Для цитирования:
Семенов Г. В. Оценка арбитражным судом разумности судебных расходов на представителя в свете теории обязательств по приложению усилий // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 163–170. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/163-170.

Arbitration Court of the Voronezh region
Semenov G. V. Candidate of Legal Sciences, Judge
E-mail:semenov_gv@list.ru

Received: 17.01.2024

For citation:
Semenov G. V. Assessment by the Arbitration Court of the Reasonability of Court costs for a representative in the light of the obligations to apply efforts theory // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 163–170. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/163-170.

УДК 347.1
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/171-179

ВИДИМОСТЬ ПОЛНОМОЧИЙ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ (НА ПРИМЕРЕ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

М. Ю. Рапопорт
Высшая школа экономики

APPARENT AUTHORITY: TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF JUDICIARY (USING THE EXAMPLE OF THE SUPREME COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION)

M. Yu. Rapoport
Higher School of Economics

Аннотация: анализируется актуальная практика Верховного Суда РФ по вопросу видимости полномочий. Высшая судебная инстанция исследует случаи защиты видимых полномочий чаще, чем ссылается на соответствующие нормы. В некоторых делах суд с использованием спорной аргументации приходит к решению, отличному от того, которое было бы принято при использовании доктрины видимости полномочий.
Ключевые слова: видимость полномочий, полномочие из обстановки, представительство, Верховный Суд РФ.

Abstract: it is analyzes the current practice of the Supreme Court of the Russian Federation on the issue of the apparent authority. The highest court examines cases of protection of the apparent authority more often than it refers to the relevant rules. In some cases, the court, using controversial arguments, comes to a decision different from the one that would have been made using the doctrine of the apparent authority.
Key words: apparent authority, authority from the situation, representation, Supreme Court of Russia.

Практика применения норм о полномочиях из обстановки, а также видимости полномочий уже была предметом исследования российских ученых. Так, благодаря предшествующим работам стали хорошо известны такие примеры обстановки, как наличие у лица печати организации, предшествующие отношения сторон, место совершения или исполнения сделки и т. д.[1]

Между тем за последние два года Верховным Судом России (далее – ВС РФ) было рассмотрено несколько дел, так или иначе затрагивающих видимость полномочий. Как обстоятельства дел, признанных высшей судебной инстанцией заслуживающими внимания, так и подходы к их решению многообразны и неоднородны. Этот факт, особенно с учетом того, что несколько лет до этого судебные коллегии ВС РФ практически не обращали внимания нормы о полномочиях из обстановки, сам по себе выделяет данные решения из других и является основанием для их анализа. Попытка его осуществить будет предпринята в данной работе.

На наш взгляд, решения ВС РФ можно разделить на три категории. В первую категорию попадут дела, где суд: а) со ссылкой на нормы о полномочиях из обстановки; б) обсуждает проблематику полномочий на основании видимости. Во второй категории дел суд: а) не ссылается на нормы о видимости полномочий, но: б) решает именно данный правовой вопрос. Наконец, в

[1] См.: *Егоров А. В., Папченкова Е. А., Ширвиндт А. М.* Представительство : исследование судебной практики. М., 2017. С. 65–77 ; *Борейшо Д. В.* Обзор практики применения норм о полномочиях из обстановки // Закон. 2020. № 10. С. 60–76.

© Рапопорт М. Ю., 2024

делах третьей категории ВС РФ не ссылается на соответствующие нормы и не обсуждает видимость полномочий, хотя этого требуют фактические обстоятельства дела.

Наличие как минимум трех указанных категорий дел вызывает известные методологические сложности, связанные с поиском релевантной судебной практики. Этим объясняется внимание именно к решениям ВС РФ, поскольку в силу их относительной немногочисленности возможно найти след нужных судебных актов[2], в то время как на уровне нижестоящих инстанций эта задача выглядит нереалистичной. Однако с большой долей вероятности можно предположить, что практику нижестоящих судов можно категорировать аналогично.

Для целей данной работы под видимостью полномочий мы предлагаем понимать ситуации, при которых объективно неуполномоченное лицо, чьи полномочия уже прекратились или вообще не возникали, действует в гражданском обороте таким образом, что у добросовестного третьего лица возникает ложное впечатление о том, что оно взаимодействует с надлежаще уполномоченным представителем. При этом данное положение мнимого представителя находится в сфере контроля «представляемого», вследствие деятельности (действия или бездействие) которого видимость стала возможна. Защита видимости полномочий возможна при одновременном наличии четырех критериев: собственно видимости, поведения представляемого, поведения представителя и добросовестности третьего лица[3], чьи разумные ожидания гарантирует данный институт.

Дела, в которых суд исследует видимость полномочий со ссылкой на нормы

В 2021–2023 гг. ВС РФ выпустил целую серию однотипных решений со схожей фабулой[4]. По обстоятельствам этих дел работник банка, занимавший должность руководителя операционного офиса, принимал от граждан денежные средства с целью открытия для них банковских вкладов и счетов. Впоследствии оказывалось, что работник вклады клиентам не открывал, а деньги присваивал себе.

Нижестоящие суды отклоняли иски граждан о взыскании денежных средств из вкладов на том основании, что в отношении работника возбуждено уголовное дело, следовательно, отсутствуют признаки противоправного поведения самого банка, в связи с чем на последний не может быть возложена ответственность за причинение вреда его работником. ВС РФ, отправляя дела на новое рассмотрение, справедливо указывал, что «договор банковского вклада заключается уполномоченным работником банка, но вопреки интересам своего работодателя…, притом что для самого гражданина *из сложившейся обстановки определенно явствует, что этот работник действует от имени и в интересах банка*» (здесь и далее курсив мой. – *М. Р.*).

Важно указать роли действующих лиц. Работник банка здесь – мнимый представитель, сам банк – псевдо-представляемый, а гражданин – третье лицо. ВС РФ заключает, что в случае проявления гражданином обычной осмотрительности для целей его защиты считается, что действия неуполномоченного лица порождают обычные правовые последствия представительства, т. е. обязанности перед гражданином возникают непосредственно у банка.

Заметим, что нижестоящие суды приближают поведение представляемого к строгой ответственности работодателя за действия работников (ст. 1068 ГК РФ). Однако, несмотря на ситуативное сходство, два института не стоит смешивать. Видимость полномочий, во-первых, имеет в российском праве договорные последствия, и, во-вторых, не зависит, в отличие от деликта[5], от факта трудовых отношений между причинителем вреда и ответственным лицом. Даже если

[2] Путем сплошного поиска практики по ссылкам на нормы п. 1 ст. 182 ГК РФ, п. 2 ст. 189 ГК РФ или п. 2 ст. 51 ГК РФ и/или по ключевым словам (например, «на основании доверенности», «из обстановки» и т. д.).

[3] См.: Сделки, представительство, исковая давность : постатейный комментарий к статьям 153–208 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. М., 2018. С. 945–950 (автор комментария к ст. 182 ГК РФ – Е. А. Папченкова) ; *Байгушева Ю. В.* Представительство по российскому гражданскому праву. СПб., 2015. С. 171–175.

[4] Определения ВС РФ от 30 мая 2023 г. № 21-КГ23-4-К5; от 28 февраля 2023 г. № 21-КГ22-10-К5; от 21 февраля 2023 г. № 21-КГ22-11-К5; от 24 января 2023 г. № 5-КГ22-128-К2; от 22 марта 2022 г. № 78-КГ21-59-К3; от 21 декабря 2021 г. № 5-КГ21-150-К2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] Кроме того, как замечает Дебора ДеМотт, любая ответственность возникает непосредственно из собственной небрежности мнимого представляемого, а не опосредованно из-за вредоносного поведения его работника. См.: *DeMott D.* The Poseur as Agent // Agency Law in Commercial Practice. Oxford University Press, 2016. § 3.11. P. 40.

бы работник, не уполномоченный на заключение договоров вклада, положил деньги в кассу банка, видимость полномочий подлежала бы защите, хотя состав деликта выполнен бы не был. Следовательно, сфера применения доктрины видимых полномочий шире строгой ответственности работодателя за работника.

Кроме того, как указывает сам ВС РФ, в данных делах судами не была учтена более ранняя позиция Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ)[6]. Хотя этот факт вызывает некоторое недоумение, данную серию дел можно рассматривать как развитие позиции КС РФ по спорному вопросу. Обстоятельства указанного постановления аналогичны тем делам, которые спустя несколько лет рассматривал ВС РФ.

Напомним, что КС РФ защитил вкладчиков, установив среди прочего стандарт добросовестности третьего лица на уровне «обычной осмотрительности при совершении соответствующих действий (заключить договор в здании банка, передать денежные суммы работникам банка, получить в подтверждение совершения операции, опосредующей их передачу, удостоверяющий этот факт документ)».

Исследуемые решения ВС РФ развивают позицию КС РФ по вопросу стандарта поведения третьего лица. Ранее суды воспринимали подход КС РФ неоднозначно: с одной стороны, стандарт «обычной в таких условиях осмотрительности» похож на объективный подход[7], потому что обычной понимается проверка любым лицом, оказавшимся на месте контрагента. В то же время КС РФ рассуждает о стандарте поведения граждан-вкладчиков, являющихся потребителями и заключающих с банком публичный договор присоединения, и особенности регулирования данного типа договоров составляют основу аргументации постановления. Это обстоятельство дает основание считать, что подход к оценке добросовестности должен рассматриваться как субъективный. При этом при оценке выполнения стандарта подлежат учету не все индивидуальные особенности конкретного лица, а лишь нормативно значимые, т. е. те, с которыми норма права связывает определенные последствия, наличие или отсутствие которых влечет разный правовой статус лица[8].

То, что ВС РФ в своих решениях также использует субъективный подход в изложенном понимании, наиболее отчетливо следует из следующей часто используемой формулировки: «Судами не дано оценки тому, соответствовал ли такой порядок заключения договоров и принятия денег во вклад обычной практике, *а если нет, то должно ли это быть известно истцу как потребителю, в частности, явствовало ли это из обстановки, учитывая, что непрофессиональность потребителя предполагается, пока не доказано иное*»[9].

Итак, в рассмотренной серии дел ВС РФ подтвердил и довел до сведения нижестоящих судов более раннюю позицию КС РФ, а также выбрал субъективный стандарт оценки добросовестности действий третьего лица при исследовании критериев защиты видимых полномочий.

Другим примером дела первой категории является недавнее определение ВС РФ, в котором суд квалифицировал отмену доверенности путем внесения записи в специализированный реестр, который ведется нотариусами[10]. По обстоятельствам дела представляемый отменил ранее выданную доверенность указанным способом в момент, когда заключенный представителем договор дарения недвижимости проходил процедуру регистрации в Росреестре. Переход права на вещь был зарегистрирован. Суды апелляционной и кассационной инстанции отказали представляемому в иске о признании действий Росреестра незаконными на том основании, что тот не представил доказательств извещения об отмене доверенности представителя, одаряемого и регистрирующий орган, чем нарушил обязанность действовать добросовестно.

ВС РФ отменил данное решение, обратив внимание судов на то, что в абз. 4 п. 1 ст. 189

---

[6] Постановление Конституционного Суда РФ от 27 октября 2015 г. № 28-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[7] Такой же вывод см.: *Яценко Т. С.* Механизм защиты прав добросовестных вкладчиков : современное состояние и перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2021. № 8. С. 36–48. При этом автор замечает, что нижестоящие суды склоняются к применению субъективного критерия.

[8] См.: *Дождев Д. В.* Правовое общение : опыт римского права // Европейская традиция частного права. М., 2021. Т. 1. С. 140–204.

[9] Среди прочего см.: Определения ВС РФ от 25 июля 2023 г. № 5-КГ23-59-К2, от 25 апреля 2023 г. № 21-КГ23-2-К5, от 6 декабря 2022 г. № 21-КГ22-7-К5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[10] Определение ВС РФ от 14 ноября 2023 г. № 49-КГ23-15-К6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ГК РФ «вводится *презумпция* уведомления об отмене доверенности всех заинтересованных лиц», в связи с чем неправомерно было требовать от представляемого отдельного извещения контрагента по сделке и регистрирующего органа.

Заметим, что с точки зрения теории права более точной была бы квалификация уведомления путем внесения записи в нотариальный реестр как фикции, а не презумпции[11].

Рассматривая решение через призму доктрины видимых полномочий, можно обнаружить, что третье лицо – одаряемый, пыталось воспользоваться нормой п. 2 ст. 189 ГК РФ, в соответствии с которой доверенность сохраняет силу для добросовестных третьих лиц, не знавших о ее отмене. Однако ВС РФ блокирует такую возможность, указывая, что представляемый выбрал публикацию извещения об отмене доверенности в нотариальном реестре и тем самым исключил риск последующих ссылок контрагентов на видимые полномочия. Таким образом, для защиты видимости не хватает как соответствующего поведения представляемого, так и добросовестности третьего лица.

Интересно так же, что коллегия ВС РФ фактически преодолевает более ранние разъяснения Пленума ВС РФ, согласно которым фикция извещения не допускается без одновременного извещения представителя и известных представляемому третьих лиц об отмене доверенности в случаях, когда доверенность была выдана на совершение сделки с конкретным контрагентом[12]. Именно такая доверенность на представительство перед конкретным лицом была выдана в данном деле. Несмотря на это суд признал «презумпцию» уведомления.

Доктринальное толкование данного разъяснения сводилось к тому, что в той мере, в какой видимость полномочий и извинительное неведение третьих лиц не могли быть устранены представляемым, действует фикция извещения, предусмотренная п. 1 ст. 189 ГК РФ[13]. В то же время текст ст. 189 ГК РФ с момента появления разъяснений и комментария к ним дважды (в 2016 и 2021 гг.) менялся, что, вероятно, и заставило судей несколько изменить подход к применению упомянутой нормы.

Приведенные дела являются примером точного правоприменения, результатом которого являются законные и обоснованные судебные решения.

Дела, в которых суд исследует видимость полномочий без ссылок на нормы

Важным для анализа примером дела второй категории является решение по делу общества «Които»[14]. В нем ВС РФ отменил решение о признании и приведении в исполнение решения иностранного арбитража. По обстоятельствам дела документы («меморандумы»), положенные в основу решения арбитра о взыскании с ответчика денежных средств, подписывал не директор компании-ответчика, а директор материнского общества-единственного участника данной компании. ВС РФ усмотрел в обжалуемом решении нарушение публичного порядка РФ, которое, по мнению суда, заключалось в вынесении арбитражем решения при наличии спора сторон о волеизъявлении ответчика и при отсутствии доказательств сдачи результата работ компанией в отсутствие каких-либо первичных документов, подтверждающих объем затрат компании, и, кроме того, оригиналов меморандумов, что, в свою очередь, противоречит принципам законности, соразмерности взыскания и справедливого судебного разбирательства.

О том, что ВС РФ обсуждает именно видимость полномочий, свидетельствует, например, такой довод: «Арбитр при вынесении решения не установил действительную волю общества, указав лишь на то, что спорные меморандумы были подписаны иным лицом, которое, якобы, выражало интересы ответчика. *Однако указанный вывод, по мнению заявителя, был сделан арбитром при отсутствии доказательств, подтверждающих наделение лица, подписавшего меморандумы якобы от имени общества, таким правом, следовательно, в настоящем случае фактически присутствует порок субъекта, который может выражать волеизъявление от имени общества*». На то, что ВС РФ в данном деле должен был применить нормы российского права о полномочи-

[11] См.: *Егоров А. В., Папченкова Е. А., Ширвиндт А. М.* Указ. соч. С. 373–377 (автор раздела – А. М. Ширвиндт).

[12] Абзац 2 п. 132 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[13] См.: *Егоров А. В., Папченкова Е. А., Ширвиндт А. М.* Указ. соч. С. 377 (автор раздела – А. М. Ширвиндт).

[14] Определение ВС РФ от 21 сентября 2022 г. № 306-ЭС22-6854 по делу № А72-14198/2021.

ях из обстановки, справедливо обращает внимание А. В. Егоров[15].

По нашему мнению, в аргументации суда пропущен один элемент. Из довода о спорном характере доказательств, положенных в основу решения арбитра, сам по себе не следует вывод о нарушении таким решением публичного порядка РФ. Выпавшим звеном в силлогизме является как раз подразумеваемое судом отсутствие в данном случае видимости полномочий, подлежащей защите.

При этом, поскольку большая часть решения посвящена публичному порядку, невозможно точно указать, какой именно из критериев защиты видимости был судом не установлен. Потенциально обсуждаемы поведение представляемого и добросовестность третьего лица[16].

Как можно понять из судебного акта, подписанию спорных меморандумов предшествовала встреча, на которой присутствовали все три участника спора о видимых полномочиях. При этом «представляемый», хотя сам и не подписал спорные меморандумы, не возражал против их подписания объективно неуполномоченным директором материнской компании. Можно предположить, что факт отсутствия подписи на документе, составленном по итогам общей встречи, и стал для ВС РФ решающим, чтобы констатировать, что мнимый представляемый своими действиями выразил несогласие со сделкой (следовательно, не соблюдается критерий поведения), и об этом знало третье лицо, исходя из этого, недобросовестное.

Однако российская судебная практика подтверждает процитированный в решении вывод арбитра, согласно которому «все обстоятельства встречи и предыдущая практика, применяемая Сторонами, указывали на тот факт, что представитель обладал полномочиями», и контрагент не знал о возможном отсутствии полномочий. Действительно, и предшествующая практика взаимодействия сторон[17], и действие материнской компании от имени дочерней без специального уполномочия[18] признаются обстоятельствами, при которых видимость полномочий заслуживает защиты[19]. В судебном акте не указаны причины отступления от данной единообразной практики.

Следует заключить, что если бы ВС РФ в данном деле провел хотя бы ограниченный, с учетом разбирательства в кассационной инстанции и специфики спора о принудительном исполнении решения иностранного арбитража, анализ ситуации на ее соответствие критериям видимых полномочий, то, вероятнее всего, вывод о нарушении публичного порядка РФ был бы обратным. Данное решение служит очередным подтверждением необходимости предметного обсуждения условий защиты видимости в каждом деле, по аналогии с составом гражданско-правовой ответственности.

В еще одном примере[20] ВС РФ признал незаконным отказ банка в исполнении платежного поручения юридического лица, подписанного от его имени арбитражным управляющим. Сведения о последнем как о руководителе юридического лица сохранились в ЕГРЮЛ и никем не оспаривались, несмотря на то что дело о банкротстве было прекращено более трех лет назад.

Суд указал, что у банка отсутствовали основания сомневаться в законности исполнения управляющим обязанностей директора, а отказ банка исполнять платежные поручения нарушает обязательства перед клиентом и является вмешательством во внутрикорпоративные вопросы последнего.

Хотя в основу решения суда положены ссылки на Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ и Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ, не вызывает сомнения то, что суд в данном деле подтверждает практически абсолютную степень публичной достоверности ЕГРЮЛ, которая закреплена в п. 2 ст. 51 ГК РФ. При этом, как известно, даже в случае несоответ-

[15] См.: *Егоров А. В.* Дело «Които» : полномочия из обстановки, проникновение за корпоративную вуаль, абстрактное принятие долга с одной стороны, публичный порядок Российской Федерации – с другой // Коммерческий арбитраж. 2022. № 2 (9). С. 142–157.

[16] Обстоятельства дела не оставляют сомнений в том, что имели место и сама видимость, и создавшее ее поведение представителя.

[17] См., например: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 5 декабря 2022 г. по делу № А27-14670/2021 ; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 31 июля 2018 г. по делу № А33-12873/2017 и др. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[18] Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 июня 2014 г. № 1332/14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[19] См.: *Егоров А. В.* Указ. соч.

[20] Определение ВС РФ от 2 мая 2023 г. № 308-ЭС22-17199. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ствия действительности сведений в ЕГРЮЛ добросовестные третьи лица могут полагаться на данные реестра[21]. Иными словами, публичная достоверность ЕГРЮЛ является частным случаем защиты видимых полномочий.

К сожалению, в решении ВС РФ указанные нормы не упоминаются. В то же время данное дело интересно не относительно элементарным решением, а отношением к доктрине видимости.

Характерной чертой дела является то, что иск о признании лица надлежаще уполномоченным заявил сам представляемый к третьему лицу, которое конклюдентными действиями отрицало данные полномочия. Понятно, что поскольку арбитражный управляющий сохранил полномочия руководителя юридического лица, то о применении видимых полномочий можно говорить лишь условно. Вместе с тем также ясно, что банк как третье лицо отказался исполнять платежное поручение именно в связи с риском последующих признания его недобросовестным контрагентом неуполномоченного лица и утраты денежных средств.

Решение ВС РФ, в котором был бы зафиксирован подход, когда даже самая нетипичная ситуация не является основанием для недоверия данным ЕГРЮЛ со стороны добросовестных контрагентов, сильно бы укрепило реальную публичную достоверность реестра. Формулирование общей позиции без упоминания ст. 51 ГК РФ, в которой указаны свойственные видимости поведение представляемого – с исключением в виде внесения в реестр сведений помимо воли юридического лица – и добросовестность третьих лиц, невозможно.

Смысл выделения данной категории дел заключается в том, чтобы продемонстрировать известную степень случайности итогового решения суда, в котором правовая проблема решается без ссылок на регулирующие непосредственно ее нормы права.

Дела, в которых суд не исследует видимость полномочий, хотя этого требуют фактические обстоятельства

Данную категорию представляет другая серия определений ВС РФ, в которых суд разрешает социально значимую проблему мошенничества с использованием мобильных приложений банков. ВС РФ при решении дел не применяет нормы о представительстве и не обсуждает критерии видимости, используя в основном подробное описание процедуры заключения договора потребительского кредита из Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ.

Важно, что незадолго до появления первого решения из этой серии было опубликовано Определение КС РФ от 13 октября 2022 г. № 2669-О, в котором суд, отказав в принятии к рассмотрению жалобы по оспариванию конституционности п. 2 ст. 179 ГК РФ, указал: «В большинстве случаев телефонного мошенничества сделки оспариваются как совершенные под влиянием обмана потерпевшего третьим лицом. *При рассмотрении таких споров особого внимания требует исследование добросовестности и осмотрительности банков*». Однако «сам по себе пункт 2 статьи 179 ГК РФ, устанавливающий основания и порядок признания недействительными сделок, совершенных под влиянием обмана, не может рассматриваться как нарушающий конституционные права». Данное определение КС РФ стало одним из аргументов в серии решений ВС РФ.

Думается, что сама форма решения КС РФ – не постановление, а отказное определение, – является подтверждением того, что оспаривание сделки не является надлежащим способом защиты прав граждан в случае выдачи банком кредита в результате действий мошенников. В ином случае для КС РФ не было бы никаких препятствий к тому, чтобы, по распространенной в последние годы практике, выпустить содержательное постановление с официальным толкованием конституционно-правового смысла ст. 179 ГК РФ.

Применение какого инструмента более точно учитывает обстоятельства данных споров? По нашему мнению, таким является, с некоторыми оговорками, видимость полномочий.

Все решения ВС РФ из приведенной серии следует разделить на две группы.

В первом случае мобильное приложение банка используется мошенником без ведома клиента банка[22]. К данным отношениям, которые можно квалифицировать как действия под чужим аккаунтом, как ранее указала Е. А. Папченкова, применимы по аналогии нормы о представи-

[21] Пункт 22 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

[22] Определения ВС РФ от 29 августа 2023 г. № 9-КГ23-10-К1, от 18 июля 2023 г. № 46-КГ23-6-К6, от 16 декабря 2022 г. № 5-КГ22-127-К2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тельстве и, в частности, о полномочиях из обстановки[23]. Если использовать модель отношений при видимости полномочий, то в данном случае клиент банка – мнимый представляемый, от имени (через аккаунт) которого действует псевдо-представитель, заключает договор с банком – третьим лицом, а затем вскоре выводит полученные деньги на личный счет.

Банк, предъявляя гражданину требование о взыскании суммы кредита, по сути, основывает свои требования на видимых полномочиях лица, действовавшего от имени клиента. В данном случае нельзя признать видимость заслуживающей защиты, поскольку, во-первых, как справедливо указывает ВС РФ, банк не соблюдает стандарт добросовестности: «Действиям банка *как профессионального участника этих правоотношений с точки зрения добросовестности, разумности и осмотрительности при заключении договора* и исполнении обязательств судами… никакой правовой оценки не дано». Во-вторых, поскольку в данной группе дел речь идет о краже данных, в которой не задействован «представляемый» клиент банка, такие действия сложно отнести к сфере контроля гражданина, поэтому достаточного для защиты видимости поведения здесь установить нельзя.

Последствиями отказа в защите видимости и главными преимуществами применения норм о представительстве по аналогии[24] будут заключение сделки с неуполномоченным лицом и применение правил ст. 183 ГК РФ, что означает для клиента банка возможность освободиться от «мошеннической» задолженности, а для банка – право требовать сумму кредита напрямую с мошенника.

Во втором случае клиент банка участвует в своем обмане путем сообщения мошенникам смс-кода из мобильного банка[25]. Здесь говорить об аналогии представительства сложнее, поскольку клиент банка знает об использовании аккаунта и даже, пусть под влиянием обмана, дает на это согласие. Действие другого лица под чужим аккаунтом можно увидеть лишь в самом вводе кода мошенником. Теоретический аргумент в пользу применения аналогии и в этом случае состоит в том, что он попадает под несколько универсальных объяснительных моделей представительства, в частности, агентских отношений с характерными дискрецией агента и информационной асимметрией, а также фидуциарности с присущим ей конфликтом интересов[26].

Следует признать, что в этом случае критерий поведения представляемого будет выполнен, поскольку своими действиями клиент банка способствовал возникновению видимости. Однако она по-прежнему не будет защищена вследствие недобросовестности банка как третьего лица. ВС РФ обращает особое внимание на *нивелирование гарантий прав потребителя финансовых услуг* порядком, при котором «*все действия по заключению кредитного договора и переводу денежных средств в другой банк на неустановленный счет со стороны потребителя совершены одним действием* – путем введения четырехзначного цифрового кода, направленного Банком смс-сообщением».

Таким образом, последовательное применение доктрины видимых полномочий способно обеспечить правовые средства защиты граждан, пострадавших от действий мошенников, путем переноса риска заключения договора с неуполномоченным лицом на банк, не выполнивший повышенный стандарт осмотрительности.

В другом примере, где проблематика видимости не получила должной проработки[27], обсуждался вопрос о возврате в наследственную массу квартиры, регистрация прав по которой была осуществлена представителем по доверенности после смерти наследодателя-продавца. Суды нижестоящих инстанций признали переход права недействительным на том основании, что заявление о государственной регистрации перехода права собственности от имени про-

[23] См.: *Папченкова Е. А.* Действия под чужим аккаунтом : применение норм о представительстве в сети Интернет // Закон. 2020. № 10. С. 34–49.

[24] Потенциально можно применять также п. 3 ст. 182 ГК РФ о запрете представителю заключать сделки с самим собой, однако последствие в виде недействительности такой сделки и двусторонней реституции возвращает нас к способу защиты, который в реальности не приводит к восстановлению нарушенных прав пострадавшего клиента банка.

[25] Определения ВС РФ от 5 декабря 2023 г. № 19-КГ23-32-К5, от 5 сентября 2023 г. № 18-КГ23-99-К4, от 17 января 2023 г. № 5-КГ22-121-К2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[26] Подробнее см.: *Каримов Д. А.* Сфера применения норм о представительстве : реальность и перспективы // Закон. 2023. № 12. С. 89–99.

[27] Определение ВС РФ от 22 марта 2022 г. № 78-КГ21-59-К3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

давца подано его представителем на основании доверенности, утратившей силу в связи со смертью продавца. ВС РФ отправил дело на новое рассмотрение, указав со ссылкой на ст. 551 ГК РФ, что допущенные при регистрации перехода права собственности на спорную квартиру к покупателю нарушения сами по себе не могут являться основанием для признания указанной сделки недействительной.

По нашему мнению, перед судом был именно пример видимости полномочий. Доверенность прекратилась со смертью представляемого, однако об этом факте не знали третьи лица – покупатель по договору купли-продажи и регистрирующий орган. В соответствии с буквальным толкованием ст. 189 ГК РФ, в силу которой обязанность по уведомлению о прекращении доверенности распространяется и на правопреемников доверителя, в случае нарушения данной обязанности, как в рассматриваемом деле, доверенность сохраняла свое действие для добросовестных третьих лиц. В таком случае решение было бы однозначным и оспорить регистрацию перехода права для наследника[28] стало бы невозможным. Но ВС РФ не опирается на упомянутую норму и не обсуждает видимость.

Заслуживает поддержки позиция С. А. Смирнова, критикующего данное решение за игнорирование нормы о видимых полномочиях[29]. Единственным доводом в пользу позиции суда может являться то, что на новом круге рассмотрения выяснилось, что подпись продавца как на доверенности, так и на договоре была подделана[30], что, вероятно, предполагали судьи при рассмотрении дела. Впрочем, сложность фабулы дела не повод не ссылаться на применимые к спору нормы права.

В приведенных примерах неиспользование доктрины видимых полномочий не привело ВС РФ к несправедливым решениям, однако лишило суд возможности предложить нижестоящим судам модели аргументированных и догматически точных решений по широко распространенным спорам.

Анализ практики высшей судебной инстанции по проблемам видимых полномочий позволяет сделать несколько выводов.

Решения ВС РФ в данном вопросе не отличаются последовательностью. В делах, где суд квалифицирует отношения как основанные на нормах о полномочиях из обстановки, не проводится новых правовых позиций, а лишь подтверждаются или уточняются более ранние подходы самого ВС РФ, а также КС РФ. Дела, в которых суд содержательно исследует видимость полномочий без ссылок на соответствующие нормы, характеризуются альтернативной аргументацией, которая далеко не всегда, как в деле общества «Които», приводит к вынесению справедливых решений. Известный уровень случайности итогового решения наблюдается и в делах, где исследование видимых полномочий отсутствует совсем, вопреки фактическим обстоятельствам. Кроме того, в данных спорах отчетливо виден недостаток аргументации решений суда, который восполняется цитированием большого числа второстепенных для конкретного спора нормативных актов.

В завершение укажем, что внимание высших судебных инстанций к спорам о видимости полномочий заслуживает поддержки со стороны юридического сообщества. Задачей юридической догматики на данном этапе может стать уточнение и подробное описание случаев и критериев защиты видимых полномочий, чтобы судьи распознавали данную проблематику в каждом деле, где этого требуют фактические обстоятельства.

Библиографический список

Байгушева Ю. В. Представительство по российскому гражданскому праву. СПб., 2015. 322 с.

Борейшо Д. В. Обзор практики применения норм о полномочиях из обстановки // Закон. 2020. № 10. С. 60–76.

Дождев Д. В. Правовое общение : опыт римского права // Европейская традиция частного права. М. : Статут, 2021. Т. 1. С. 140–204.

Егоров А. В. Дело «Които» : полномочия из обстановки, проникновение за корпоративную вуаль, абстрактное принятие долга с одной стороны, публичный порядок Российской Федерации – с другой // Коммерческий арбитраж. 2022. № 2 (9). С. 142–157.

Егоров А. В., Папченкова Е. А., Ширвиндт А. М. Представительство : исследование судебной практики. М. : Статут, 2017. 383 с.

[28] Которым в порядке наследования выморочного имущества выступал орган исполнительной власти города федерального значения.

[29] См.: *Смирнов С. А.* Если продавец – мертвец // Вестник экономического правосудия. 2023. № 10. С. 4–15.

[30] Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 22 июня 2023 г. № 33-14148/2023 по делу № 2-353/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Каримов Д. А. Сфера применения норм о представительстве : реальность и перспективы // Закон. 2023. № 12. С. 89–99.

Папченкова Е. А. Действия под чужим аккаунтом : применение норм о представительстве в сети Интернет // Закон. 2020. № 10. С. 34–49.

Сделки, представительство, исковая давность : постатейный комментарий к статьям 153–208 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. М. : Статут, 2018. 1264 с.

Смирнов С. А. Если продавец – мертвец // Вестник экономического правосудия. 2023. № 10. С. 4–15.

Яценко Т. С. Механизм защиты прав добросовестных вкладчиков : современное состояние и перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2021. № 8. С. 36–48.

Agency Law in Commercial Practice. Oxford University Press, 2016.

References

Baigusheva Yu. V. Representation in Russian civil law. St. Petersburg, 2015. 322 p.

Boreisho D. V. Review of the practice of applying the norms on powers from the situation // Zakon. 2020. No. 10. P. 60–76.

Dozhdev D. V. Legal communication: the experience of Roman law // The European tradition of private law. M. : Statut, 2021. Vol. 1. P. 140–204.

Egorov A. V. The case of «Koito» : authority from the situation, piercing the corporate veil, abstract acceptance of debt on the one hand, the public order of the Russian Federation on the other // Commercial Arbitration. 2022. No. 2(9). P. 142–157.

Egorov A. V., Papchenkova E. A. Shirvindt A. M. Representation: a study of judicial practice. M. : Statut, 2017. 383 p.

Karimov D. A. Scope of application of norms on representation : reality and prospects // Zakon. 2023. No. 12. P. 89–99.

Papchenkova E. A. Actions under someone else's account : application of norms on representation on the Internet // Zakon. 2020. No. 10. P. 34–49.

Transactions, representation, limitation period: article-by-article commentary on Articles 153-208 of the Civil Code of the Russian Federation [Electronic edition. Revision 1.0] / ed. by A. G. Karapetov. M. : Statut, 2018. 1264 p.

Smirnov S. A. If the seller is dead // Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya. 2023. No. 10. P. 4–15.

Yatsenko T. S. The mechanism for protecting the rights of bona fide depositors : the current state and prospects for improvement // Zhurnal rossijskogo prava. 2021, No. 8. P. 36–48.

Agency Law in Commercial Practice. Oxford University Press, 2016.

Высшая школа экономики

Рапопорт М. Ю., аспирант и приглашенный преподаватель департамента частного права, юрист коллегии адвокатов «Монастырский, Зюба, Степанов и партнеры»

E-mail: mrapoport@hse.ru

Поступила в редакцию: 29.01.2024

Для цитирования:

Рапопорт М. Ю. Видимость полномочий: тенденции развития судебной практики (на примере Верховного Суда Российской Федерации) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 171–179. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/171-179.

Higher School of Economics

Rapoport M. Y., Post-graduate Student and Visiting Lecturer of the Department of Private Law, Associate at the «Monastyrsky, Zyuba, Stepanov & Partners».

E-mail: mrapoport@hse.ru

Received: 29.01.2024

For citation:

Rapoport M. Y. Apparent authority: trends in the development of judiciary (using the example of the supreme court of the Russian Federation)// Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 171–179. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/171-179.

УДК 349.22; 340.1
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/180-187

ЗНАЧЕНИЕ МЕДИАТИВНОЙ ОГОВОРКИ В ТРУДОВОМ ДОГОВОРЕ

Н. И. Минкина

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

THE MEANING OF THE MEDIATION CLAUSE IN THE EMPLOYMENT CONTRACT

N. I. Minkina

Altai Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

Аннотация: рассматривается вопрос о медиативной оговорке в трудовом договоре и ее социально-правовом значении, что слабо исследовано в теории права и чему почти не уделяется отдельного научного внимания в доктрине трудового права; дается определение данной оговорки на основании системного толкования российского трудового законодательства и законодательства о медиации, имеющегося практического опыта; проводится сравнительный анализ с зарубежным законодательством. Обосновывается взгляд о том, что для расширенного использования медиативных практик в реальной жизни следует чаще использовать подобные оговорки. Это позволит мягко и динамично продолжить процесс интеграции медиации в современном российском обществе, формируя соответствующую правовую культуру и сознание россиян, направленные на партнерские отношения. При этом необходимо совершенствовать нормы Трудового кодекса Российской Федерации в части закрепления медиативной оговорки как дополнительного условия трудового договора.
Ключевые слова: оговорка, правовая оговорка, медиативная оговорка, трудовой договор, дополнительное условие, медиация, законодательство, правоприменение, продвижение медиации.

Abstract: the issue of the mediation clause in an employment contract and its socio-legal significance is considered, which has been poorly studied in the theory of law and almost no separate scientific attention is paid to the doctrine of labor law; the definition of this clause is given based on a systematic interpretation of Russian labor legislation and legislation on mediation, existing practical experience; a comparative analysis with foreign legislation is conducted. The author substantiates the view that for the extended use of meditation practices in real life, such reservations should be used more often. This will allow us to gently and dynamically continue the process of integrating mediation in modern Russian society, forming an appropriate legal culture and consciousness of Russians aimed at partnerships. At the same time, it is necessary to improve the norms of the Labor Code of the Russian Federation in terms of fixing the mediation clause as an additional condition of the employment contract.
Key words: reservation, legal clause, mediation clause, employment contract, additional condition, mediation, legislation, law enforcement, promotion of mediation.

С появлением в стране нового законодательного акта и вступлением его в силу, как правило, определенным образом трансформируются общественные отношения. Причем чаще всего происходит обновление существующих отношений либо возникает новая их часть и (или) отмирает устаревшее явление, как некий пережиток прошлого. С изданием Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участи-

© Минкина Н. И., 2024

ем посредника (процедуре медиации)» (далее – Закон о медиации) в жизни россиян появилась новая возможность вступать в медиативные правоотношения с целью урегулирования правового спора или конфликта. Предпосылкой к применению примирительной процедуры является соответствующая оговорка, предварительно определенная соглашением сторон как намерение (готовность) обратиться к медиации при возникновении спорных ситуаций.

Медиативная оговорка, анализу которой посвящена настоящая работа, – это один из видов возможных правовых оговорок. При этом в одном из наиболее подходящих значений собственно «оговорка» с точки зрения толкования русского языка означает «замечание, ограничивающее или поправляющее то, что сказано»[1].

В связи с этим правовые оговорки представляют собой определенные слова и фразы, а равно словосочетания, которые частично изменяют содержание, объем нормы права (если они применяются в нормативных правовых актах) или положения в договоре (если речь идет об их использовании в различных договорных конструкциях). Таким образом, оговорки принято классифицировать на оговорки в праве (изначально используемые в правотворческой деятельности) и в договорах (употребляемые в правоприменительной деятельности). Во всех случаях такие юридические оговорки объективируются в форме определенных условий, разъяснений, ограничений или исключений, обозначенных в актах или соглашениях.

Такие оговорки применяются в международном и внутригосударственном праве. В международном публичном праве существует доктрина «Clausula rebus sic stantibus», устанавливающая, что контракт или договор становятся неприменимыми из-за фундаментального изменения обстоятельств, причем правовой режим оговорок основывается на Международных конвенциях[2]. В национальном же законодательстве за последние годы наибольшее распространение получили оговорки в качестве разновидности специальных нормативных правовых предписаний, с позиции юридической техники по типу «если иное не предусмотрено в федеральном законе» и других (т. е. нередко в форме отсылок, ссылок и норм-исключений), а также путем определения специальных условий договоров. Последние юридические оговорки многообразны, в их числе третейские, медиативные, арбитражные, индексные, валютные[3] и иные оговорки. При этом медиативная оговорка относится не к оговоркам, установленным в законодательстве, а к оговоркам, определяемым в договорах.

Как показал анализ, правовые оговорки, включая медиативные, редко становятся предметом для научно-практического исследования. К сегодняшнему дню накоплен незначительный массив отраслевого юридического знания об оговорках в целом[4] и лишь в единичных случаях можно встретить отдельное отраслевое научное исследование вопроса о медиативных оговорках в трудовых договорах (например, в научных статьях С. Ю. Головиной[5] и А. С. Зыбиной[6]), несмотря на то что в юридической литературе о медиации в общем недостатка нет. На основании изложенного актуальным становится самостоятельное изучение предложенной в настоящей работе проблематики.

В то же время юридическая ценность медиативной оговорки в профессиональном сообществе, как правило, не вызывает сомнений, но не столь очевидна для самих субъектов правоприменения. Как показал опыт автора статьи при опросе представителей бизнес-структур (работодателей) в Алтайском крае, при обучении в Алтайском филиале РАНХиГС в рамках Губернаторской программы подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства (2019, 2021–

[1] *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / РАН. Ин-т рус. яз. им. В. В. Виноградова. 4-е изд., дополненное. М., 2010. С. 444.

[2] В частности, Венские конвенции «О праве международных договоров» от 23 мая 1969 г., «О правопреемстве государств в отношении договоров» от 23 августа 1978 г. и «О праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями» от 21 марта 1986 г.

[3] См.: *Туранин В. Ю.* Правовая оговорка // Большая российская энциклопедия : науч.-образоват. портал. 2023. № 4. URL: https://bigenc.ru/c/pravovaia-ogovorka-afb74f

[4] См.: *Кашанский Р. С.* Толкование правовых оговорок (общетеоретический аспект) : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2021. С. 7–8, 16 и др.

[5] См.: *Головина С. Ю.* Проблемы применения медиации при разрешении трудовых споров // Рос. юридический журнал. 2013. № 6 (93). С. 119-126.

[6] См.: *Зыбина А. С.* Медиативная оговорка в трудовом договоре : сущность и практическое значение // Актуальные проблемы права : теория и практика. 2017. № 39. С. 74–81.

2023 гг.)[7] и программы MBA (Master of Business Administration, МБА)[8] (2023 г.), слушатели наслышаны о медиации, не принимали в ней участия и не используют медиативные оговорки в примерных формах трудовых или коммерческих договорах.

Как вытекает из результатов опросов, проведенных российскими учеными, атмосфера сотрудничества и поиск компромисса, в том числе посредством процедуры медиации, востребованы респондентами (организациями в лице их коллегиальных органов и работодателями)[9]. Итак, 94 % опрошенных понимают, что медиативные технологии служат серьезным управленческим ресурсом, при их использовании они способны повысить эффективность корпоративного управления и сформировать соответствующую цивилизованную корпоративную культуру. Однако осуществлять это следует не только посредством изменения локальных нормативных актов, но и за счет включения медиативной оговорки в тексты трудовых договоров с работниками.

По мнениям экспертов из Узбекистана, в результате активных государственных реформ с 2019 г. и принятия Закона о медиации в указанной стране с последующим успешным применением новой примирительной процедуры начали складываться благоприятная бизнес-среда и позитивный имидж страны на международном уровне (за последние пять лет в рейтинге Всемирного банка и Международной финансовой корпорации «Ведение бизнеса» среди 190 стран мира Узбекистан поднялся со 146-го до 76-го места)[10].

Медиативная оговорка – это современный механизм (инструмент), с помощью которого появляется вполне доступная возможность согласования, порой, противоречивых интересов различных субъектов и в результате применения которого возникают определенные юридические последствия для сторон.

С позиции трудового права медиативная оговорка является дополнительным условием трудового договора согласно ст. 57 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ), о котором стороны могут (но не обязаны) договориться, несмотря на то что в Кодексе нет даже упоминания о возможности установления такой оговорки. Она вытекает из анализа ст. 2, 4 и 7 Закона о медиации и не должна быть направлена на ухудшение положения работника, поскольку на это в трудовом законодательстве установлен запрет (ст. 8, 9 и 57 ТК РФ). Более того, такая оговорка не устанавливает иммунитета и (или) привилегии какой-либо одной стороне перед другой, наоборот, она способствует взаимодействию сторон на равноправной основе, а поэтому направлена и на развитие социального партнерства, и уважение человека труда согласно относительно новому конституционному постулату, определенному в ст. 75.1 Основного закона.

Однако если положительно на уровне законодательства будет решена длительная научная дискуссия о введении процедуры медиации в качестве обязательной для трудового отношения, то, вероятно, и медиативная оговорка как таковая станет обязательным условием трудового договора, а ее применение будет императивным, добровольность в процедуре останется выраженной в выборе медиатора, выработке условий медиативного соглашения и его исполнения. Однако такой подход посягает на провозглашенный в законе принцип добровольности на этапе вхождения в процедуру, поэтому у такой концепции больше противников, чем сторонников в профессиональной среде. И несмотря на сказанное, обозначенный вопрос остается открытым и нерешенным на сегодняшний день. Так, по мнению Д. В. Новак, «абсолютная необязательность медиативной оговорки препятствует развитию института медиации»[11] в нашей стране, и с этим высказыванием трудно не согласиться.

---

[7] См.: Губернаторская программа подготовки профессиональных кадров / Управление Алтайского края по развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры. URL: https://xn--80aaaabldn0cxaafocokddcnsq10a.xn--22-9kcqjffxnf3b.xn--p1ai/#about

[8] Подробнее см.: Совместная программа MBA Алтайского филиала РАНХиГС и ведущей школы бизнеса России – ИБДА РАНХиГС. URL: https://ranepa22.ru/mba

[9] См.: *Островский А. Н., Свентицкене Л. В.* Актуальность, направления и механизмы интеграции медиации в систему корпоративного управления российских компаний // Вопросы управления. 2018. № 5 (35). С. 135.

[10] См.: *Исмаилова Р. Ш. кизи.* Особенности формирования в Узбекистане института медиации в качестве внесудебного порядка урегулирования спора // Московский журнал международного права. 2020. № 1. С. 125–126.

[11] Медиативная оговорка станет обязательной? Замминистра юстиции заявил о необходимости внесения изменений в Закон о медиации // Адвокатская газета. 2018 (17 мая). URL: https://www.advgazeta.ru/novosti/mediativnaya-ogovorka-stanet-obyazatelnoy/

Если обратиться к сравнительному анализу отечественного и зарубежного законодательства о медиации, то можно обнаружить, что в российском законе содержится определенное закрепление о медиативной оговорке, в то время как, например, законы «О медиации» в Республиках Кахазстан[12] и Беларусь[13], а также Кыргызской Республике[14] вовсе не содержат упоминания о медиативной оговорке.

Тем временем в отечественном Законе о медиации в ч. 1 ст. 4 и ст. 2 указано на то, что медиативная оговорка есть соглашение о применении процедуры медиации, заключенное в письменной форме до возникновения спора (споров). А в положениях ч. 1 ст. 7 закреплено, что ссылка в договоре на документ, содержащий условия урегулирования спора при содействии медиатора, признается медиативной оговоркой, но при условии, что договор заключен в письменной форме. Тем самым федеральный законодатель для разных отраслевых медиативных оговорок предусмотрел единую форму – письменную.

Абсолютно такие же подходы к правовому регулированию медиативной оговорки обозначены в законопроекте «Об урегулировании споров с участием посредника (медиации) в Российской Федерации» (ст. 9), разработанном Министерством юстиции РФ в 2019 г.[15] Однако наряду с общими положениями о ней она нуждается в наиболее конкретной отраслевой правовой регламентации, с отражением ее особенностей по разным видам договоров, включая трудовой договор.

Медиативная оговорка по своей юридической природе является частно-правовым механизмом в регулировании трудовых отношений, а также возможной составной частью трудового договора. При этом наряду с другими обстоятельствами, по причине опрометчивого отсутствия прямой регламентации медиации и медиативной оговорки непосредственно в тексте ТК РФ, последняя сегодня является весьма нераспространенной на практике. Думается, законодателю следует пересмотреть нормы ТК РФ в качестве источника правового регулирования медиативной оговорки.

При этом рассматриваемая оговорка является не процессуальной, а материальной по своему характеру, поскольку является условием трудового договора. Однако в случае применения этой оговорки для сторон возникают определенные процессуальные последствия в реализации института медиации в качестве процессуального (с соблюдением предусмотренных в Законе о медиации порядка, правил, запретов и сроков).

Медиативная оговорка, по сути, конкретизирует поведение сторон трудового отношения в части возможности урегулирования спора в случае его появления посредством процедуры медиации, однако при этом данная оговорка не является препятствием для обращения работника и (или) работодателя в суд. Наличие медиативной оговорки сформулировано в диспозитивной норме праве (в качестве соглашения – ст. 2 и ст. 7 анализируемого закона), но ее последствие – применение процедуры медиации базируется среди прочего на императивных предписаниях упомянутого Федерального закона, который справедливо характеризуется в качестве рамочного по своему характеру и содержанию.

Медиативная оговорка в трудовом договоре – это особое положение данного договора, составляющее с позиции ее интерпретации относительно самостоятельный, специфический предмет толкования. Эта оговорка заключается в том, что при возникновении разногласия, неурегулированного непосредственного между сторонами трудового правоотношения, они договариваются до обращения в суд прибегнуть к процедуре медиации в установленном Законом о медиации порядке.

В настоящее время практика установления медиативных оговорок в трудовых договорах только начинает складываться, их упоминание является крайне редким явлением, по которому, как правило, нет сведений в открытом доступе и не ведется соответствующая статистика. А в случае наличия таких оговорок в трудовых договорах практика выглядит достаточно однообразно: чаще всего они находят свое отражение в разделе «Особые (или Иные) условия».

---

[12] О медиации : закон Республики Казахстан от 28 января 2011 г. № 401-IV (с изм. и доп. от 19.04.2023). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30927376&show_di=1

[13] О медиации : закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 58-З (с изм. от 19.07.2023). URL: https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11300058

[14] О медиации : закон Кыргызской Республики от 28 июля 2017 г. № 161 (с изм. от 08.08.2023). URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111668?cl=ru-ru

[15] См. проект федерального закона «Об урегулировании споров с участием посредника (медиации) в Российской Федерации». URL: https://www.advgazeta.ru/upload/medialibrary/3a9/Zakon_o_mediatsii_ot_MinYUsta.pdf

Обобщенно и условно можно выделить два вида типовых медиативных оговорок в трудовых договорах: общие (абстрактные) и конкретизированные (полностью или отчасти). Первый вариант может выглядеть следующим образом: «Споры и разногласия, которые могут возникать при исполнении условий настоящего трудового договора, стороны могут решать по взаимному согласию. При недостижении взаимоприемлемого решения возникшие разногласия регулируются посредством процедуры медиации в соответствии с действующим законодательством РФ».

Второй вариант может быть сформулирован наиболее конкретизировано: «При возникновении разногласий стороны трудового договора (работник и работодатель) обязуются до обращения в суд применить процедуру медиации, обратившись в Ассоциацию профессиональных медиаторов Алтайского края (г. Барнаул), в соответствии с правилами проведениям данной примирительной процедуры согласно Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)"».

Обе представленные возможные типичные медиативные оговорки в трудовом договоре по своей формулировке являются четкими, понятными, непротиворечивыми и несложными в их реализации в индивидуальных трудовых отношениях. В то же время с учетом сложившейся весьма редкой практики по включению медиативных оговорок непосредственно в трудовые договоры, в ходе настоящего исследования не выявлена соответствующая судебная практика, к примеру, по их оспариванию[16].

Однако при рассмотрении судом индивидуального трудового спора стороны по их взаимной договоренности могут обращаться к процедуре медиации (в том числе при отсутствии рассматриваемой оговорки в договоре путем заключения соглашения о применении процедуры медиации), успешно заключать медиативные соглашения, которые ложатся в основу мирового соглашения, утверждаемого судом, если они не противоречат закону и не нарушают прав и законных интересов других лиц[17]. Кроме того, встречается практика, связанная с разрешением судом затянувшихся спорных индивидуальных трудовых отношений, сопровождаемых с целью урегулирования конфликта заключением медиативного соглашения, которое наряду с иными доказательствами оценивается и анализируется судом при вынесении решения[18].

Если же говорить о коллективных трудовых отношениях, то здесь медиативная оговорка в случае ее наличия в каком-либо из актов не будет иметь юридической силы, так как процедура медиации не применима к коллективным трудовым спорам (ст. 1 Закона о медиации). Поэтому высказывания исследователей о включении медиативной оговорки в коллективные договоры[19] представляются несостоятельными и не основанными на букве закона, а включение медиативной оговорки в индивидуальные трудовые договоры, напротив, уместным и целесообразным.

Вместе с тем в специальной юридической литературе обосновывается теоретический взгляд о том, что «потенциал медиации в коллективных трудовых спорах гораздо выше, чем в индивидуальных»[20].

В дополнение к отмеченному, базируясь на правилах о медиабельности в соответствии с ч. 5 ст. 1, нужно сказать о том, что медиативная оговорка не может быть предусмотрена в служебном контракте, поскольку в последнем напрямую затрагиваются публичные интересы. Однако законодатель в этом вопросе не вполне последователен, даже в рамках этой же нормы права, поскольку в ч. 2 сравнительно недавно (в 2019 г.) было дополнение, согласно которому медиация применима к административным и иным публичным правоотношениям. В этом вопросе

[16] Базой для анализа и выводов стала платформа «Судебные и нормативные акты РФ» (СудАкт). URL: https://sudact.ru/

[17] Например: Определение Балаковского районного суда Саратовской области № 2-4054/2016 2-4054/2016~М-4555/2016 М-4555/2016 от 26 сентября 2016 г. по делу № 2-4054/2016. URL: https://sudact.ru/; Определение Октябрьского районного суда г. Белгорода № 2-2464/2014 2-2464/2014~М-1878/2014 М-1878/2014 от 29 мая 2014 г. URL: https://sudact.ru/ и др.

[18] К примеру: Решение Елецкого городского суда Липецкой области № 2-866/2019 2-866/2019~М-745/2019 М-745/2019 от 21 мая 2019 г. по делу № 2-866/2019. URL: https://sudact.ru/

[19] См.: *Перова Н., Енютина Г.* «Применение медиации в трудовых спорах : успехи и возможности : основные тезисы. URL: https://www.president-sovet.ru/files/7b/99/7b997479cac5dfc340f9b04a34939f8e.pdf

[20] *Филипова И. А.* Медиация в коллективных трудовых спорах : ограничения и возможности (с учетом зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2018. № 5 (257). С. 121.

требуются правовая определенность и конкретизация возможности или всё же невозможности реализации медиации в публично-правовых отношениях.

Затрудняется на практике реализация медиативной оговорки и при дистанционном труде, когда стороны трудового отношения территориально удалены друг от друга и, по логике, должны в офлайн-формате встретиться для непосредственного взаимодействия как друг с другом, так и с медиатором. Проведение процедуры медиации в дистанционном формате не запрещено нормами действующего закона, но и прямо им не предусмотрено. Нам представляется, что для реализации онлайн-медиации, прежде всего для обеспечения ее конфиденциальности (ст. 5 и 6 Закона о медиации), требуется специальная правовая регламентация. Эта позиция нашла свое подтверждение в результатах социологического опроса 62 профессиональных (обученных) медиаторов, проведенного автором в 2023 г.: 64,5 % респондентов, в том числе на основе собственного опыта, убеждены в том, что требуется совершенствование законодательства о медиации при ее реализации в дистанционной форме, около 10 % затруднились с ответом, среди прочего, возможно по причине нераспространенной практики онлайн-медиации и неучастия в ней, а 25,5 % – посчитали нормативную правовую базу в обозначенном вопросе достаточной. При этом более опытный медиатор отдельно справедливо указал на сложности, связанные не только с соблюдением принципа конфиденциальности, но и в организации и проведении кокусов (индивидуальных встреч со сторонами).

Итак, значение медиативных оговорок наглядно можно продемонстрировать посредством выполнения ими целого ряда функций:

1) информационно-культурная или культурно-просветительская функция (сам факт наличия такой оговорки в договоре играет в определенной мере просветительскую роль как для работодателей, которые осознанно ее включают в примерные формы трудовых договоров со всеми работниками, независимо от категории работающих лиц, и осознают правовые последствия ее использования в реальной жизни, так и для работников, которые ранее могли и вовсе ничего не знать о медиации как примирительной процедуре и возможностях ее применения в трудовых отношениях; тем самым закладывается основа для культуры взаимодействия между сторонами в русле договоренностей и совместной выработки решения вопроса с помощью медиатора, на практике – чаще всего профессионального медиатора);

2) регулятивная функция (при применении рассматриваемых оговорок достаточно гибко регулируются разногласия в случае их возникновения в порядке, предусмотренном Законом о медиации, что позволяет с наименьшими финансовыми и временными затратами сохранить отношения в гармоничном русле);

3) конкретизационная функция (заключающаяся в том, что стороны, в первую очередь для урегулирования спора в случае его возникновения, будут обращаться к процедуре медиации как альтернативному способу урегулирования конфликтных ситуаций, как договорились, а затем уже при необходимости прибегать к известным юрисдикционным способам; именно по этой причине суды при толковании договоров особое внимание уделяют толкованию оговорок в соглашениях);

4) защитная функция выражена в потенциале самой медиации, при успешном проведении которой стороны заключают медиативное соглашение, условия которого вырабатывают самостоятельно, ориентируясь на собственные потребности, определение своей безопасности и защищенности в трудовом правоотношении в случае его сохранения или после него в последующей трудовой деятельности работника и ведении бизнеса работодателем.

Очевидными видятся преимущества в социально-правовом значении медитативной оговорки, причем не только для сторон трудового правоотношения, но и для общества и государства в целом. Совокупно к основным из них можно отнести следующее: перспектива примирения на тех условиях, о которых договорятся стороны, в конфиденциальном режиме и на условиях равноправия; снижение нагрузки на суды; продвижение медиации (в трудовых отношениях и в определенной мере в сфере бизнес-медиации); формирование цивилизованной и эффективной корпоративной культуры; становление поколения человечества, готового к культуре диалога и мн. др.

Медиативная оговорка, в конечном итоге, направлена на сохранение баланса индивидуальных трудовых отношений и при необходимости гармонизацию и оздоровление взаимоотношений. Как показывает практика, наработанная к

настоящему времени, при успешной медиации удается учитывать взаимные интересы обеих сторон. Но в то же время за последние годы работодатели заинтересованы в собственной защите, прежде всего своего имиджа и репутации, в случае различных обращений и жалоб в государственные органы власти инициативных работников (с активной, а иногда и агрессивной позицией, как им кажется, «защиты»), в том числе работников в статусе бывших. Проверки государственных органов за соблюдением трудового и иного законодательства РФ среди прочего приводят к ресурсным затратам работодателей, которые в бизнесе ориентированы на бережное отношение ко времени и сохранности своих сил и внутренних ресурсов. Особенно актуализируется сказанное в связи с ростом числа интернет-ресурсов, где ведутся и планируются к ведению различные реестры. Так, наряду с существующими списками (к примеру, реестр Роструда работодателей, гарантированно соблюдающих трудовые права работников, реестры в субъектах РФ социально ответственных и социально ориентированных работодателей, прочие региональные реестры на Интерактивных порталах по труду и занятости), с 1 января 2025 г. появится новый реестр работодателей, у которых были выявлены факты нелегальной занятости, согласно ч. 6 ст. 67 Федерального закона от 12 декабря 2023 г. № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации».

Негативной чертой медиативной оговорки является то, что в последующем сторона или обе стороны могут отказаться от ее применения, и тогда возникают проблемы ее исполнения. Важно адекватное использование медиативных оговорок, когда это, с одной стороны, возможно и приемлемо для субъектов трудового правоотношения (т. е. осознанно и добровольно при наличии в доступности соответствующих Центров, Союзов и Ассоциаций профессиональных медиаторов). А с другой стороны, является потребностью и реальной необходимостью для сторон, как правило, с целью продолжения и/или сохранности отношений. В этом случае обращение к медиатору и исполнение заключенного медиативного соглашения станут исключительно добровольными в силу воли и наличия заинтересованности сторон, и тогда не возникнет необходимости в применении дополнительных государственных механизмов, например, нотариального удостоверения такого соглашения.

Более того, как представляется, в этом случае трудовые отношения, сопряженные с применением медитативной оговорки, не усложняются, как может показаться на первый взгляд, а напротив, такая оговорка позволяет упростить взаимодействие сторон при наличии каких-либо разногласий, предоставляя возможность их «мирного» урегулирования, без дополнительного обращения в юрисдикционные органы. Кроме того, истинная мотивация и заинтересованность сторон в успешно проведенной медиации позволит нивелировать возможные злоупотребления в их использовании в договорных отношениях.

Итак, индивидуально-договорную практику по применению медиативных оговорок целесообразно в нашей стране расширять. Это позволит не только продвигать медиацию в российском обществе в трудовых отношениях, но и может подвести стороны трудового договора к приобретению личного опыта по участию в этой примирительной процедуре, тем самым обеспечив новый толчковый этап в процессе ее интеграции в правовую культуру и реальную трудовую жизнь. Как показывает практика, именно посредством личного опыта всё новое, к чему мы относимся, как правило, настороженно, постепенно становится понятной повседневностью, поэтому и со временем медиативные практики будут привычными, а медиация станет частью нашей российской культуры.

Библиографический список

Головина С. Ю. Проблемы применения медиации при разрешении трудовых споров // Рос. юридический журнал. 2013. № 6 (93). С. 119–126.

Зыбина А. С. Медиативная оговорка в трудовом договоре : сущность и практическое значение // Актуальные проблемы права : теория и практика. 2017. № 39. С. 74–81.

Исмаилова Р. Ш. кизи. Особенности формирования в Узбекистане института медиации в качестве внесудебного порядка урегулирования спора // Московский журнал международного права. 2020. № 1. С. 123–132.

Кашанский Р. С. Толкование правовых оговорок (общетеоретический аспект) : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2021. 181 с.

Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / РАН. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., дополненное. М. : А ТЕМП, 2010. 874 с.

Островский А. Н., Свентицкене Л. В. Актуальность, направления и механизмы интеграции

медиации в систему корпоративного управления российских компаний // Вопросы управления. 2018. № 5 (35). С. 130–139.

Перова Н., Енютина Г. Применение медиации в трудовых спорах : успехи и возможности : основные тезисы. URL: https://www.president-sovet.ru/files/7b/99/7b997479cac5dfc340f9b04a34939f8e.pdf

Туранин В. Ю. Правовая оговорка // Большая российская энциклопедия : науч.-образоват. портал. 2023. № 4. URL: https://bigenc.ru/c/pravovaia-ogovorka-afb74f

Филипова И. А. Медиация в коллективных трудовых спорах : ограничения и возможности (с учетом зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2018. № 5 (257). С. 113–124.

References

Golovina S. Yu. Problems of the use of mediation in the resolution of labor disputes // Russian Law Journal. 2013. No. 6 (93). P. 119–126.

Zybina A. S. Mediation clause in an employment contract : the essence and practical significance // Actual problems of law : theory and practice. 2017. No. 39. P. 74–81.

Ismailova R. S. kizi. Features of the formation of the institute of mediation in Uzbekistan as an out-of-court dispute settlement procedure // Moscow Journal of International Law. 2020. No. 1. P. 123–132.

Kashansky R. S. Interpretation of legal reservations (general theoretical aspect): dis. ... cand. Jurid. sciences'. Saratov, 2021. 181 p.

Ozhegov S. I., Shvedova N. Y. Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions / RAS. V. V. Vinogradov Institute of the Russian Language. 4th ed., supplemented. Moscow : A TEMP, 2010. 874 p.

Ostrovsky A. N., Sventitskene L. V. Relevance, directions and mechanisms of mediation integration into the corporate governance system of Russian companies // Management issues. 2018. No. 5 (35). P. 130–139.

Perova N., Enyutina G. «The use of mediation in labor disputes: successes and opportunities.» The main theses. URL: https://www.president-sovet.ru/files/7b/99/7b997479cac5dfc340f9b04a34939f8e.pdf

Turanin V. Yu. Legal reservation // Big Russian Encyclopedia : Scientific and educational portal. 2023. No. 4. URL: https://bigenc.ru/c/pravovaia-ogovorka-afb74f

Filippova I. A. Mediation in collective labor disputes: limitations and opportunities (taking into account foreign experience) // Journal of Russian Law. 2018. No. 5 (257). P. 113–124.

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

Минкина Н. И., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой частного права

E-mail: natim1@mail.ru

Поступила в редакцию: 03.02.2024

Для цитирования:

Минкина Н. И. Значение медиативной оговорки в трудовом договоре // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 180–187. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/180-187.

Altai Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

Minkina N. I., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Private Law

E-mail: natim1@mail.ru

Received: 03.02.2024

For citation:

Minkina N. I. The meaning of the mediation clause in the employment contract // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 180–187. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/180-187.

УДК 349.3
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/188-194

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ПРАВОВОЙ ПРОЦЕДУРЫ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В. В. Васюков
Воронежский государственный университет

THE CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF LEGAL PROCEDURE IN THE FIELD OF SOCIAL SECURITY

V. V. Vasyukov
Voronezh State University

Аннотация: рассматривается вопрос о понятии и признаках правовой процедуры в сфере социального обеспечения.
Ключевые слова: правовая процедура, юридическая процедура, процедура в праве.

Abstract: this article discusses the issue of the concept and features of legal procedure in the field of social security.
Key words: legal procedure, legal procedure, procedure in law.

Органы государственной власти РФ, действующие в сфере социального обеспечения, осуществляют свою деятельность посредством различных процедур. Эти процедуры представляют собой порядок, благодаря которому граждане получают пенсии и иные социальные выплаты (материнский капитал, выплата по безработице и т. д.). Однако понятие «правовая процедура в сфере социального обеспечения» является более сложным, чем данная трактовка. Начать необходимо с определения социального обеспечения – это система различных социальных, политических, экономических и правовых мер, которые позволяют обеспечивать поддержку социально незащищенных слоев населения. Право социального обеспечения, в свою очередь, является отраслью права, регулирующей эти меры в правовом поле.

В юридической литературе используются как категория «правовая процедура», так и категория «юридическая процедура». В контексте данной статьи эти понятия используются как синонимичные.

В словаре русского языка С. И. Ожегова даны два значения слова «процедура», но в рамках настоящего исследования потребуется только одно. Процедуры – это «официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-нибудь» (автором в пример приводится «процедура составления акта»)[1]. Обратимся также к энциклопедическому словарю под редакцией Б. А. Введенского и выберем понятие, соответствующее нашей теме процедура – это «официально установленная последовательность действий для осуществления или оформления какого-либо сложного дела»[2]. Анализируя данные категории, Ю. И. Игонина определяет: «Юридическая процедура рассматривается как совокупность совершаемых в определенной последовательности юридически значимых действий, каждое из которых имеет собственные, локальные правовые последствия, влияющие на действительность всей процедуры в целом»[3].

Перейдем к правовому пониманию и рассмотрим дефиницию «процедура» в легальной сфере, в сфере законодательства.

В законодательстве РФ понятие «процедура» не закреплено. Слово «процедуры» упоминается

© Васюков В. В., 2024

[1] *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1961. С. 619.

[2] Энциклопедический словарь / под ред. Б. А. Введенского. М., 1955. Т. 3. С. 35.

[3] *Игонина Ю. И.* Понятие и признаки юридическая процедуры // Аллея науки. 2018. Т. 5, № 5 (21). URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_35221936_44995248.pdf

в таможенном законодательстве (Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации») в главе «Таможенные процедуры», в гл. 20.3 Налогового кодекса РФ (она называется «взаимосогласительная процедура в соответствии с международным договором Российской Федерации по вопросам налогообложения»), Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», а также в ГПК и АПК в главе «Примирительные процедуры. Мировое соглашение». Необходимо отметить, что слово «процедура» также используется в отношении рассмотрения дел о банкротстве (в Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» используется понятие «процедура банкротства»). В. С. Основин и В. О. Лучин использовали словосочетания «процедура референдума» и «процедура выборов»[4]. Получается, что слово «процедура» используется и в контексте правовых явлений, не использующих понятие «процедура», но самой дефиниции в законодательстве нет.

Следует обратиться к зарубежному законодательству. Руководствуясь п. 1.31 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 437-З «Об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия», процедура – «установленный способ осуществления деятельности»[5]. Важно отметить наличие дефиниции «процедура» в подзаконных актах, действующих в Республике Беларусь (в белорусском законодательстве они именуются техническими нормативными правовыми актами). Например, в авиационных правилах «Деятельность по поддержанию летной годности воздушных судов» под процедурой понимается «официально установленный порядок (документально оформлен, внедрен и поддерживается в рабочем состоянии) действий, реализации процесса, выполнения работ, оказания услуг, определяющий цель и область деятельности (что должно быть сделано, кем, когда, где и как, при использовании каких документов и ресурсов, как должны вестись управление и регистрация деятельности)»[6]. В Стандартах проведения расчетов процедура – это «установленный способ осуществления части процесса» (п. 3.37)[7].

В научной литературе существует несколько подходов к пониманию правовой процедуры. Согласно первому подходу правовая процедура – это нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности (И. В. Панова[8], М. О. Ефремов[9], Р. С. Тихий[10], Б. М. Лазарев[11], Т. Т. Алиев[12], С. В. Передерин, В. Н. Скобелкин, С. Ю. Чуча и Н. Н. Семенюта[13]). При этом М. И. Байтин и О. В. Яковенко отмечают, что в отечественной юридической литературе конца XX в. был разработан подход к понятию юридической процедуры, выступающей в качестве «нормативно установленного порядка осуществления юридической деятельности, обеспечивающего реализацию норм материального права и основанных на них материальных пра-

[4] Юридическая процессуальная форма : теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М., 1976. С. 83.

[5] Об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия : закон Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 437-З. URL: pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11600437&p1=1&p5=0

[6] Постановление Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь от 1 марта 2019 г. № 8 «Об утверждении авиационных правил «Деятельность по поддержанию летной годности воздушных судов» [Электронный ресурс] // URL: pravo.by/document/?guid=12551&p0=W22035130p&p1=1.

[7] Об утверждении и введении стандартов проведения расчетов : постановление Правления Национального Банка Республики Беларусь от 20 ноября 2018 г. № 536. URL: pravo.by/document/?guid=12551&p0=B21833651p&p1=1.

[8] См.: *Панова И. В.* Юридический процесс. Саратов, 1998. С. 23.

[9] См.: *Ефремов М. О.* Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10.

[10] См.: *Тихий Р. С.* Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации : регионально-правовой аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 8.

[11] См.: Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. М. 1988. С. 5.

[12] См.: *Алиев Т. Т.* Соотношение понятий «юридический процесс» и «юридическая процедура» // Известия Ошского технологического университета. 2021. № 2-2. С. 202.

[13] См.: Трудовое процедурно-процессуальное право : учеб. пособие / под ред. В. Н. Скобелкина. Воронеж, 2002. С. 139.

воотношений, охраняемого от нарушения правовыми санкциями»[14].

С позиции второго подхода, правовая процедура представляет собой совокупность установленных процедурных правил (В. К. Субботенко[15] и А. И. Абрамова[16]). Как указывает Л. А. Душакова, в современных зарубежных источниках процедуру характеризуют как «процессуальное правило реализации материальных норм, как последовательность актов и операций, осуществляемых в порядке присутствия определенных представителей власти или частных лиц с целью исполнения любого юридического акта, как определенное условие применения закона и исполнения решения парламентом либо судом»[17].

Третий подход определяет процедуру как часть процесса (А. Н. Ткач[18] и П. П. Ланг[19]). При этом П. П. Ланг также придерживается позиции первого подхода, определяя правовую процедуру как «структурный элемент юридического процесса, нормативно-установленный порядок (система) осуществления последовательных юридически-значимых действий, направленный на реализацию норм материального права, охраняемый от нарушений правовыми санкциями»[20].

Четвертый подход можно выделить из научной работы А. Г. Тарасовой, отмечающей, что правовая процедура «представляет собой такую правовую субстанцию, которая насквозь пронизывает весь юридический процесс, а следовательно и всю юридическую деятельность»[21].

Согласно пятому подходу правовая процедура – это система последовательно совершаемых действий направленных на достижение определенного правового результата (Г. Н. Давыдова[22] и Т. Ю. Баришпольская[23]).

Шестой подход предоставляет Н. А. Озманов, который считает, что «юридическая процедура в гражданском праве есть правовой инструмент организации и упорядочения действий субъектов в процессе решения задач частного свойства»[24].

Седьмой подход обнаруживается в научной работе Б. Б. Бидовой и О. Ю. Колесниковой, которые под юридической процедурой понимают «воплощение главной, другими словами правовой нормы базирующегося на ней материального правового отношения»[25].

Восьмой подход предлагал В. Н. Протасов. Он считал, что правовая процедура – это «система правовых отношений, служащая реализации другого, основного для процедуры правоотношения»[26].

Девятый подход представляет правовую процедуру как систему правоотношений (Г. А. Жилин[27] и С. А. Курочкин[28]).

С точки зрения М. С. Смольянинова, процедура – «определенная последовательность действий, направленная на достижение какого-либо результата (цели)»[29]. Он дает другое

---

[14] *Байтин М. И., Яковенко О. В.* Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 97.

[15] См.: *Субботенко В. К.* Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Томск, 1980. С. 42–43.

[16] См.: *Абрамова А. И.* Процедурные вопросы правоприменения // Проблемы совершенствования советского законодательства : труды. М., 1990. С. 37.

[17] См.: *Душакова Л. А.* Анализ подходов к пониманию правовой процедуры // Современные исследования социальных проблем. 2011. № 4. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-podhodov-k-ponimaniyu-pravovoy-protsedury/viewer

[18] См.: *Ткач А. Н.* Юридические процедуры : от теории к практике // Юрист. 2002. № 1. С. 6.

[19] См.: *Ланг П. П.* Правовая процедура и юридический процесс (теоретико-правовой аспект) // Современные проблемы права и управления : 5-я Междунар. науч. конф. : сб. докл. Тула. 2015. Вып. 5. С. 84.

[20] Там же.

[21] *Тарасова А. Г.* Юридическая процедура как средство обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина // Вестник Волгоград.о гос. ун-та. Серия 5: Юриспруденция. 2011. № 2 (15). С. 260.

[22] См.: *Давыдова Г. Н.* Юридические процедуры в гражданском праве. Общая характеристика : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 22.

[23] См.: *Баришпольская Т. Ю.* Гражданский процесс и процедура (понятие, служебная роль, проблемы теории и практики) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Томск, 1988. С. 9.

[24] *Озманов Н. А.* Юридическая процедура как способ гражданско-правового регулирования // Современное законодательство и проблемы регулирования общественных отношений : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (30 сент. 2013 г.) Ниж. Новгород, 2013. С. 97.

[25] *Бидова Б. Б., Колесникова О. Ю.* Определение понятия «юридическая процедура» // Аграрное и земельное право. 2022. № 9 (213). С. 70.

[26] *Протасов В. Н.* Теоретические основы правовой процедуры : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 11.

[27] См.: *Жилин Г. А.* Правосудие по гражданским делам : актуальные вопросы : монография. М., 2013. С. 45.

[28] См.: *Курочкин С. А.* О перспективах совершенствования цивилистического процесса как правовой процедуры // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 8. С. 47.

[29] *Смольянинов М. С.* Понятие и признаки юридической процедуры // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2010. № 6. С. 23.

определение правовой процедуры: «Правовая процедура – это заранее и официально установленная модель (программа), в соответствии с которой развивается регулируемое поведение субъектов»[30]. В конце своей работы ученый подводит итог: «Юридическую процедуру можно определить как реализуемую в правовой среде иерархически построенную целесообразную последовательность действий, предварительно закреплённых на нормативном или индивидуальном уровне и направленных на достижение правового результата – установление, реализацию и защиту права»[31].

Отдельно следует изучить позицию Е. А. Мамая, который, основываясь на мнениях различных ученых (О. В. Кленкиной, И. Н. Рязанцева, В. Н. Протасова, Т. Ю. Баришпольской и др.), выделяет два подхода к пониманию правовых процедур. Согласно первому – это «юридически закрепленная совокупность правил, устанавливающих порядок работы, деятельности, нормативную регламентацию осуществления правовой деятельности», при этом процедура является однопорядковой категорией наряду с нормой права (отличие лишь в том, что процедура – это «целая группа взаимосвязанных норм права, которые нацелены на регулирование множества актов поведения, целой группы взаимосвязанных действий»)[32]. Согласно второму процедура представляет собой «модель (программу) процедуры» (происходит разграничение на нормы права, которые регулируют деятельность и на саму деятельность)[33].

Следует отметить характерные черты правовой процедуры. Б. Б. Бидова и О. Ю. Колесникова выделяют характеристики, основываясь на различных теориях[34]:

1) она считается особой правовой процедурой, описанной и утвержденной законами и подзаконными нормативными постановлениями – регулирование правовых процедур в сфере социального обеспечения осуществляется на основании Конституции РФ, федеральных законов и подзаконных нормативных актов (в некоторых случаях – на основании актов законодательства субъекта РФ);

2) она олицетворяет законно зафиксированный порядок воплощения юридической активности – порядок осуществления процедур (как и правовое закрепление процедур) происходит на основании законодательства РФ;

3) нормативная природа правовых процедур обусловливает их защиту от нарушений правовыми санкциями в форме видов и мер юридической подотчетности – нижестоящие органы в сфере социального обеспечения подотчетны (подчиняются) вышестоящим органам в той же сфере;

4) она обладает направляющим предназначением для реализации конкретной правовой миссии, гарантируя, таким образом, правомерность и результативность юридической активности – предназначением правовых процедур в сфере социального обеспечения является назначение социальных выплат физическим лицам.

В. А. Николаева отмечает такие признаки правовой процедуры[35]:

1) системность, т. е. непротиворечивость элементов юридической процедуры (полномочий, компетентности субъектов, принимающих решения, их действий и актов) – оказание одной правовой процедуры не должно противоречить совершению другой процедуры;

2) ориентированность на достижение конкретного правового результата (что порождает законность принимаемого при соблюдении юридической процедуры решения);

3) этапность, так как состоит из законодательно регламентированных и последовательно сменяющих друг друга этапов, например, сначала нужно принять заявление от физического лица о назначении пенсии, а уже потом рассмотреть его;

4) обязательность для соблюдения, в противном случае влечет отмену принятого в рамках дефектной юридической процедуры решения;

5) устанавливается в нормативно-правовом акте или самими участниками конкретного правоотношения;

6) иерархичность, так как юридическая процедура предполагает прохождение всех обязательных этапов от низшего к высшему;

7) динамичность, поскольку применение юридической процедуры влечет перевод пра-

[30] Там же. С. 29.

[31] Там же. С. 34.

[32] *Мамай Е. А.* Понятие правоприменительной процедуры // Юридическая наука и практика : вестник Нижегород. академии МВД России. 2010. № 2 (13). С. 312.

[33] См.: Там же.

[34] См.: *Бидова Б. Б., Колесникова О. Ю.* Указ. соч. С. 70.

[35] См.: *Николаева В. А.* Юридическая процедура: понятие и виды // Наука сегодня : теория, практика, инновации. XXIII Междунар. науч.-практ. конф., 2017. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_32161902_82251260.pdf

воотношения в разряд реальной правовой действительности – перед тем, как сформируются пенсионные правоотношения, необходимо совершение определенных процедур в сфере социального обеспечения;

8) имеет служебный характер, так как правовая процедура выступает средством реализации основного, главного для нее правового отношения: сначала необходимо осуществить процедурно-правовое регулирование, а потом уже сформируется правоотношение.

А. Г. Тарасова выделяет следующие черты правовой процедуры[36]:

1) ориентирована на достижение конкретного социального результата;

2) состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения, ступеней деятельности;

3) предполагает модель развития и движения, которая закрепляется в нормативных правовых актах;

4) создает модель развития, движения какого-либо явления, закрепляемую на нормативном уровне;

5) иерархически построена;

6) находится в динамике, развитии;

7) имеет сложный характер, представляет собой определенный порядок действий.

Ю. И. Игонина указывает на черту юридической процедуры – формальную определенность[37] – закрепление осуществления процедур в нормативных правовых актах.

О. В. Макаров на основании мнений других ученых выделяет такие черты правовой процедуры[38]:

1) направлена на достижение юридического результата;

2) состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения и как деятельность внутренне структурирована правоотношениями;

3) обладает моделью (программой) своего развития, предварительно установленной на нормативном или индивидуальном уровне: мы осознаем, какой порядок осуществления процедур будет проходить, исходя из того, какие действия осуществляются на определенном этапе;

4) иерархически построена;

5) находится в динамике, постоянном развитии;

6) служебный характер;

7) официальная определенность (формальная определенность);

8) представляет собой совокупность норм – правил человеческого поведения.

При этом понятие «правовая процедура в сфере социального обеспечения» и понятие «социальная процедура» являются равнозначными, так как социальная процедура – это правовая процедура, осуществляемая в сфере социального обеспечения.

В дополнение к указанному выше можно отметить следующие характерные признаки социальной процедуры:

1) осуществляется государственными органами и частно-правовыми организациями (коммерческими пенсионными фондами);

2) действует в сфере социального обеспечения.

Таким образом, существуют разные подходы к пониманию правовой процедуры. Автор согласен с позицией, согласно которой правовой процедурой является нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности, а правовой процедурой в сфере социального обеспечения, в свою очередь, является нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности в сфере социального обеспечения. Существуют разные подходы к определению признаков правовой процедуры, однако в трудах разных ученых можно выделить общие: направленность на достижение правового результата, иерархичность и закрепление в нормативных правовых актах.

Библиографический список

Абрамова А. И. Процедурные вопросы правоприменения // Проблемы совершенствования советского законодательства : труды. М. : Изд-во ВНИИ, 1990. С. 37–47.

Алиев Т. Т. Соотношение понятий «юридический процесс» и «юридическая процедура» // Известия Ошского технол. ун-та. 2021. № 2-2. С. 199–203.

Байтин М. И., Яковенко В. О. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 93–102.

Баришпольская Т. Ю. Гражданский процесс и процедура (понятие, служебная роль, проблемы те-

[36] См.: *Тарасова А. Г.* К вопросу о юридической процедуре в процессе реализации прав и свобод человека и гражданина // Вестник Волгоград. гос. ун-та. Серия 5. Юриспруденция. 2011. № 1 (14). С. 259–260.

[37] См.: *Игонина Ю. И.* Указ. соч.

[38] См.: *Макаров В. О.* Понятие и признаки юридических процедур // Власть закона. 2017. № 2 (30). С. 239–240.

ории и практики) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Томск, 1988. 21 с.

Бидова Б. Б., Колесникова О. Ю. Определение понятия «юридическая процедура» // Аграрное и земельное право. 2022. № 9 (213). С. 69–71.

Давыдова Г. Н. Юридические процедуры в гражданском праве. Общая характеристика : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2004. 27 с.

Душакова Л. А. Анализ подходов к пониманию правовой процедуры // Современные исследования социальных проблем. 2011. № 4. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-podhodov-k-ponimaniyu-pravovoy-protsedury/viewer.

Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. 26 с.

Жилин Г. А. Правосудие по гражданским делам : актуальные вопросы : монография. М. : Проспект, 2013. 576 с.

Игонина Ю. И. Понятие и признаки юридическая процедуры // Аллея науки. 2018. Т. 5, № 5 (21). URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_35221936_44995248.pdf

Курочкин С. А. О перспективах совершенствования цивилистического процесса как правовой процедуры // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 8. С. 46–52.

Ланг П. П. Правовая процедура и юридический процесс (теоретико-правовой аспект) // Современные проблемы права и управления : 5-я Междунар. науч. конф.: сб. докл. Тула : Папирус, 2015. Вып. 5. С. 80–85.

Макаров В. О. Понятие и признаки юридических процедур // Власть закона. 2017. № 2 (30). С. 235–242.

Мамай Е. А. Понятие правоприменительной процедуры // Юридическая наука и практика : вестник Нижегород. академии МВД России. 2010. № 2 (13). С. 310–315.

Николаева В. А. Юридическая процедура: понятие и виды // Наука сегодня: теория, практика, инновации : XXIII Междунар. науч.-практ. конф., 2017 URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_32161902_82251260.pdf

Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1961. 900 с.

Османов Н. А. Юридическая процедура как способ гражданско-правового регулирования // Современное законодательство и проблемы регулирования общественных отношений : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (30 сентября 2013 г.) Ниж. Новгород : ЦЕЗИУС, 2013. С. 90–99.

Панова И. В. Юридический процесс. Саратов : Светопись, 1998. 73 с.

Протасов В. Н. Теоретические основы правовой процедуры : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1993. 49 с.

Смольянинов М. С. Понятие и признаки юридической процедуры // Труды Ин-та государства и права Рос. академии наук. 2010. № 6. С. 23–34.

Субботенко В. К. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Томск : Изд-во ТГУ, 1980. 196 с.

Тарасова А. Г. К вопросу о юридической процедуре в процессе реализации прав и свобод человека и гражданина // Вестник Волгоград. гос. ун-та. Серия 5: Юриспруденция. 2011. № 1 (14). С. 259–264.

Тарасова А. Г. Юридическая процедура как средство обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина // Вестник Волгоград. гос. ун-та. Серия 5: Юриспруденция. 2011. № 2 (15). С. 258–265.

Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации : регионально-правовой аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. 26 с.

Ткач А. Н. Юридические процедуры : от теории к практике // Юрист. 2002. № 1. С. 5–9.

Трудовое процедурно-процессуальное право : учеб. пособие / под ред. В. Н. Скобелкина. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. 504 с.

Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. М. : Наука, 1988. 271 с.

Энциклопедический словарь / под ред. Б. А. Введенского. М. : Большая совет. энцикл., 1955. Т. 3. 744 с.

Юридическая процессуальная форма : теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М. : Юрид. лит., 1976. 278 с.

References

Abramova A. I. Procedural issues of law enforcement // Problems of improving Soviet legislation : proceedings. M. : Publishing house VNII, 1990. P. 37–47.

Aliev T. T. Correlation of the concepts «legal process» and «legal procedure» // News of the Osh Technological University. 2021. No. 2-2. P. 199–203.

Baytin M. I., Yakovenko V. O. Theoretical issues of legal procedure // Journal of Russian Law. 2000. No. 8. P. 93–102.

Barishpolskaya T. Yu. Civil process and procedure (concept, official role, problems of theory and practice) : abstract dis. … cand. legal sci. Tomsk, 1988. 21 p.

Bidova B. B., Kolesnikova O. Yu. Definition of the concept of «legal procedure» // Agrarian and land law. 2022. No. 9 (213). P. 69–71.

Davydova G. N. Legal procedures in civil law. General characteristics : abstract. dis. … cand. legal sci. Kazan, 2004. 27 p.

Dushakova L. A. Analysis of approaches to understanding legal procedure // Modern studies of social problems. 2011. No. 4. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-podhodov-k-ponimaniyu-pravovoy-protsedury/viewer

Efremov M. O. Administrative procedures as a form of implementing the competence of public authorities in relationships with private individuals : abstract dis. … cand. legal sci. M., 2005. 26 p.

Zhilin G. A. Justice in civil cases: current issues : monograph. M. : Prospect, 2013. 576 p.

Igonina Yu. I. Concept and signs of legal procedure // Alley of Science. 2018. Vol. 5, No. 5 (21). URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_ 35221936_ 44995248.pdf

Kurochkin S. A. On the prospects for improving the civil process as a legal procedure // Arbitration and civil process. 2013. No. 8. P. 46–52.

Lang P. P. Legal procedure and legal process (theoretical and legal aspect) // Modern problems of law and management. 5th International Scientific Conference: collection of reports. Tula : Papyrus, 2015. Vol. 5. P. 80–85.

Makarov V. O. Concept and signs of legal procedures // The power of the law. 2017. No. 2 (30). P. 235–242.

Mamay E. A. The concept of law enforcement procedure // Legal science and practice : Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2010. No. 2 (13). P. 310–315.

Nikolaeva V. A. Legal procedure: concept and types // Science today : theory, practice, innovation. XXIII International Scientific and Practical Conference, 2017. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_32161902_82251260.pdf.

Ozhegov S. I. Dictionary of the Russian language. M. : State Publishing House of Foreign and National Dictionaries, 1961. 900 p.

Ozmanov N. A. Legal procedure as a method of civil law regulation // Modern legislation and problems of regulation of public relations : material. III Int. scientific-practical conf. (September 30, 2013). Nizhny Novgorod : CEZIUS, 2013. P. 90–99.

Panova I. V. Legal process. Svetopis, 1998. 73 p.

Protasov V. N. Theoretical foundations of legal procedure : abstract. dis. … doc. legal sci. M., 1993. 49 p.

Smolyaninov M. S. Concept and signs of legal procedure // Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2010. No. 6. P. 23–34.

Subbotenko V. K. Procedural legal relations in social security. Tomsk : TSU Publishing House. 1980. 196 p.

Tarasova A. G. On the issue of legal procedure in the process of realizing the rights and freedoms of man and citizen // Bulletin of Volgograd State University. Series 5. Jurisprudence. 2011. No. 1 (14). P. 259–264.

Tarasova A. G. Legal procedure as a means of ensuring the implementation of the rights and freedoms of man and citizen // Bulletin of Volgograd State University. Episode 5: Jurisprudence. 2011. No. 2 (15). P. 258–265.

Tikhiy R. S. Problems of legal regulation of administrative procedures in the Russian Federation : Regional legal aspect : abstract. dis. … cand. legal sci. Tyumen, 2005. 26 p.

Tkach A. N. Legal procedures : from theory to practice // Lawyer. 2002. No. 1. P. 5–9.

Labor procedural law : Textbook. allowance / ed. V. N. Skobelkin. Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 2002. 504 p.

Management procedures / resp. ed. B. M. Lazarev. M. : Nauka, 1988. 271 p.

Encyclopedic Dictionary / ed. B. A. Vvedensky. M. : Big Soviet Encyclopedia, 1955. T. 3. 744 p.

Legal procedural form. Theory and practice / ed. ed. P. E. Nedbaylo, V. M. Gorshenyev. M. : Law. lit., 1976 278 p.

Воронежский государственный университет
Васюков В. В., аспирант кафедры трудового права
E-mail: iamviktorvasyukov@gmail.com

Поступила в редакцию: 06.03.2024

Для цитирования:
Васюков В. В. Понятие и признаки правовой процедуры в сфере социального обеспечения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 188–194. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/188-194.

Voronezh State University
Vasyukov V. V., Post-graduate Student of the Department of Labor Law
E-mail: iamviktorvasyukov@gmail.com

Reserved: 06.03.2024

For citation:
Vasyukov V. V. The concept and characteristics of legal procedure in the field of social security // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 188–194. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/188-194.

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/195-201

ПРИМЕНЕНИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ КАК НОВЫЙ ВЕКТОР ПРАВОВОГО ОСМЫСЛЕНИЯ

И. С. Завьялова
Воронежский государственный университет

THE USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION AS A NEW VECTOR OF LEGAL UNDERSTANDING

I. S. Zavyalova
Voronezh State University

Аннотация: анализируется вопрос о применении цифровых технологий в государственном управлении, делается вывод о необходимости формирования системного и единообразного подхода к изучению данного процесса. Обращается внимание на важность единого содержания используемой терминологии в данной сфере, чтобы не допускать подмены понятий. Анализируются различные риски внедрения «цифры» в сферу государственного управления, в том числе риск увеличения связанных с этим юридических конфликтов. Обосновывается необходимость оценки влияния цифровизации, или цифровой трансформации, на человека в двух аспектах: как потребителя результатов деятельности, осуществляемой с применением «цифры», так и лица, который собственно и осуществляет эту деятельность, применяя цифровые технологии.
Ключевые слова: цифровая технология, цифровизация, цифровая трансформация, государственное управление.

Abstract: the scientific article analyzes the issue of the use of digital technologies in public administration, concludes that it is necessary to form a systematic and uniform approach to the study of this process. Attention is drawn to the importance of a unified content of the terminology used in this area in order to prevent the substitution of terms. The various risks of introducing "figures" into the sphere of public administration are analyzed, including the risk of increasing legal conflicts in this regard. The article substantiates the need to assess the impact of digitalization or digital transformation on a person in two aspects: as a consumer of the results of activities carried out using "numbers", and the person who actually carries out this activity using digital technologies.
Key words: digital technology, digitalization, digital transformation, public administration.

В настоящее время цифровизация представляет собой главный современный тренд развития экономики, государства и общества. Основная цель этого нововведения сводится к повышению эффективности экономики и улучшению качества жизни. Процесс применения цифровых технологий не мог, без всяких сомнений, не затронуть и сферу государственного управления. Так, национальный проект «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации” (утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7)[1] включает реализацию федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утвержден президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни

© Завьялова И. С., 2024

[1] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854/ (дата обращения: 25.02.2024).

и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9)[2], одной из целей которого является внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей.

Распоряжением Правительства РФ от 22 октября 2021 г. № 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления»[3] установлено, что в ходе реализации стратегического направления будут внедрены такие технологии, как искусственный интеллект и большие данные. Среди ожидаемых результатов к 2030 г. предполагаются следующие:

– 100 % сотрудников органов исполнительной власти используют государственные коммуникационные сервисы в своей работе;

– по всем государственным услугам предоставляется возможность получения результата оказания услуги в режиме онлайн к концу 2030 г.;

– осуществление функций и предоставление услуг в электронном виде;

– увеличение скорости предоставления услуг за счет автоматического формирования результата предоставления услуги;

– все органы исполнительной власти и государственные подведомственные учреждения используют электронный документооборот и являются участниками единого информационного пространства взаимодействия;

– все федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов должны быть подключены и переведены на централизованное хранение электронных архивных документов;

– 90 % документов обязательной отчетности собирается и хранится в электронном виде[4].

Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление»[5], в котором перечисляются все мероприятия, запланированные к осуществлению, также производит весьма положительное впечатление и не вызывает сомнений в том, что запланированные изменения приведут к повышению качества управленческой деятельности органов исполнительной власти, а как следствие, и к повышению качества жизни в целом.

Безусловно, обозначенные проекты не остались без внимания научного сообщества и практических работников, осуществляющих данный процесс в органах исполнительной власти. В последние годы активно развивается научно-практическая дискуссия по внедрению цифровых технологий и искусственного интеллекта в различные сферы деятельность таких органов. Накопленных знаний немало, они очень ценны по своему содержанию. В то же время стоит отметить, что в основном подобные исследования носят характер фрагментарных разработок, что не позволяет им стать неким ориентиром для практики правового регулирования и правоприменительной деятельности. Причин этому много, и в первую очередь это отсутствие четко определенных векторов для исследований, вполне способных привести к систематизации всех научных знаний в данной сфере и сделать базу научных исследований максимально полезной для правотворческих и правоприменительных органов в рассматриваемом направлении. В данной статье постараемся привлечь внимание к некоторым из них.

Один из ключевых моментов, обращающих на себя внимание, – это вопрос о терминологии. Так, в одних работах мы встречаем понятие «цифровизация», в других – «цифровая трансформация». Справедливо возникает вопрос: тождественны ли данные категории?

Достаточно детально анализ этих терминов проведен применительно к бизнес-сфере, в которой они не отождествляются и цифровизация сводится к внедрению цифровых технологий и систем с перестройкой бизнес-процессов по принципам бережливого производства и повышением эффективности, созданием гибкости. Такой процесс характеризуется снижением внутренних издержек и повышением эффективности, получением конкурентных преимуществ в рамках существующей бизнес-модели. Под цифровой трансформацией в бизнес-сфере понимают глобальную перестройку бизнеса и системы управления с использованием результатов цифровизации.

[2] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328938/ (дата обращения: 25.02.2024).

[3] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399192/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (дата обращения: 25.02.2024).

[4] URL: https://digital.gov.ru/ru/documents/9183/ (дата обращения: 25.02.2024).

[5] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328938/ (дата обращения: 25.02.2024).

Достаточно подробный анализ указанных терминов даётся в научной статье «Особенности цифровизации и цифровой трансформации, их теоретические аспекты и различия»[6]. Автор придерживается позиции, что данные категории не являются синонимами и на практике понятия различаются. Во избежание неточностей автор весьма детально описывает цифровизацию, к которой относит два термина – «оцифровка» и «цифровизация». Оцифровка – это «взятие аналоговой информации и кодирование ее в нули и единицы, чтобы компьютеры могли хранить, обрабатывать и передавать такую информацию»[7]. Он приводит определение из IT-глоссария Gartner, где «оцифровка – это процесс перехода от аналоговой к цифровой форме»[8]. Автор обращает внимание на то, что оцифровать можно только информацию, а не процессы. «Оцифровка» и «цифровизация» – это два концептуальных термина, которые тесно связаны и часто используются как взаимозаменяемые в широком спектре литературы. Однако, в отличие от оцифровки, цифровизация является более широким понятием. Согласно другим источникам в узком смысле под цифровизацией понимают «преобразование информации в цифровую форму, которое в большинстве случаев ведет к снижению издержек, появлению новых возможностей и т. д.», а в широком смысле – «современный общемировой тренд развития экономики и общества, который основан на преобразовании информации в цифровую форму и приводит к повышению эффективности экономики и улучшению качества жизни»[9].

Что же тогда предполагает цифровая трансформация? Если проанализировать научные труды экономистов, то можно заключить, что «цифровая трансформация определяется как процесс постепенных изменений, который начинается с внедрения цифровых технологий, а затем перерастает в целостную трансформацию всей сферы»[10]. Или цифровая трансформация – это изменение системы управления путем реформирования стратегий, моделей, операций, продуктов, маркетингового подхода и целей, подкрепленное внедрением цифровых технологий. Концепция цифровой трансформации включает в себя четыре основные составляющие, без изменения которых ее проведение невозможно: внедрение новых технологий, изменение в создании стоимости, структурные и финансовые изменения[11].

Таким образом, «цифровая трансформация не является тем, что можно реализовывать в виде проектов. Она относится к стратегической трансформации каждой сферы жизнедеятельности в целом и требует организационных изменений, а также внедрения цифровых технологий. Инициативы по цифровой трансформации обычно включают в себя несколько проектов по цифровизации и внедрению новых технологий»[12].

Также если обратиться к толковым словарям, то термин «трансформация» означает преобразование, превращение, коренное изменение. Таким образом, указанные категории не являются синонимами, четко разграничиваются, исходя из конечного результата – произойдет ли глобальное изменение или нет. Поэтому термин «цифровая трансформация» значительно шире по объёму, нежели термин «цифровизация». И это еще раз подтверждает важность определения верной терминологии и в сфере государственного управления, поскольку, формулируя предложения по совершенствованию такой деятельности, мы должны понимать и четко представлять конечные результаты так называемой цифровой реформы управленческой деятельности органов исполнительной власти, то, к чему мы хотим прийти.

В связи с этим цифровизацию целесообразно рассматривать как процесс применения цифровых технологий в различных сферах, а вот цифровая трансформация предполагает уже наступление конкретных результатов от применения этих самых цифровых технологий. И имен-

[6] *Молдован А. А.* Особенности цифровизации и цифровой трансформации, их теоретические аспекты и различия // E-SCIO. 2023. № 7 (82). – С. 293–299.

[7] *Bloomberg J.* Digitization, digitalization, and digital transformation: confuse them at your peril // Forbes. Retrieveon August. 2018. Vol. 28. P. 219.

[8] См.: Там же.

[9] *Henriette E.* et al. Digital Transformation Challenges // MCIS. 2016. P. 33.

[10] *Халин В. Г., Чернова Г. В.* Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество : преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10 (118). С. 47.

[11] *Matt C., Hess T., Benlian A.* Digital transformation strategies // Business & information systems engineering. 2015. Vol. 57, no. 5. P. 339–343.

[12] *Молдован А. А.* Особенности цифровизации и цифровой трансформации, их теоретические аспекты и раздичия // E-SCIO. 2023. № 7 (82). С. 293–299.

но в таком контексте дано определение понятия «цифровая трансформация» в решении Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года»: «“Цифровая трансформация” – проявление качественных, революционных изменений, заключающихся не только в отдельных цифровых преобразованиях, но и в принципиальном изменении структуры экономики, в переносе центров создания добавленной стоимости в сферу выстраивания цифровых ресурсов и сквозных цифровых процессов»[13].

Анализ научных публикаций по вопросу внедрения «цифры» в сферу государственного управления показывает, что в настоящее время в большинстве случаев происходит отождествление, подмена понятий «цифровизация» и «цифровая трансформация», поэтому унификация терминологии является весьма важным аспектом. Терминология должна быть единой, однозначной и без излишних противоречий и разночтений в значении и написании понятий.

Другой важный момент, который заставляет обращать на себя внимание, – это чрезмерные позитивные прогнозы применения «цифры» (цифровых элементов и искусственного интеллекта) в государственном управлении, которые учёные и практики обозначают в своих публикациях и выступлениях. Без сомнения, применение цифровых технологий помогает экономить время, быстро получать государственные услуги, направлять заявления и жалобы, не выходя из дома. В то же время этот процесс весьма опасен для человека. Цифровизация и цифровая трансформация в целом не так «добры», как кажутся, и на сегодняшний день многими воспринимаются.

Институтом прикладных экономических исследований РАНХиГС была проведена оценка результативности и рисков цифровизации государственного управления с позиции граждан. По результатам социологического опроса совершеннолетнего населения был сформулирован вывод, что «в целом граждане позитивно оценивают влияние цифровизации на повышение качества взаимодействия с государством по большинству направлений. Исключение составляют дистанционное образование (лишь 24,2 % респондентов отмечают, что цифровизация ведет к повышению качества образовательного процесса). Однако при этом граждане отмечают и высокие риски, связанные с цифровизацией государственного управления. По всем исследованным рискам большинство респондентов (56 %) отмечают их высокий уровень. Чаще всего граждане отмечают высокий риск утечки персональных данных (75,5 % респондентов оценили этот риск как высокий или, скорее, высокий), реже других – риски формального подхода и нарушения прав граждан при автоматическом принятии решений (57,3 % опрошенных). Большинство граждан (58,4 %) готовы к цифровому взаимодействию с государством, но не по всем вопросам. Полностью готовы к цифровому взаимодействию с государством по любым вопросам 23,3 % респондентов. При этом 53,6 % респондентов при прочих равных условиях предпочтут онлайн-обращение в государственный орган, а 42,5 % – личный визит. Только 27,7 % опрошенных выбрали бы электронную, а не бумажную форму паспорта»[14].

Применительно к искусственному интеллекту необходимо также отметить возможные непозитивные последствия. Искусственный интеллект очень непредсказуем. На практике уже имели место (не в сфере государственного управления) реальные примеры применения некоторых программ, когда результаты воздействия их вообще не были понятны профессионалам в данной сфере. А все это от того, что искусственный интеллект обладает свойством самообучаемости, он сам себя обучает, после выдаёт результаты, и мы начинаем поиск ответов на вопросы: а как программа это сделала, а что она от нас хочет? И вот понять так называемую мыслительную деятельность программы человеку просто невозможно. В связи с этим мы сейчас находимся на той стадии, когда можем создать программу, цифровую технологию сложнее, чем человек, но мы ничего не знаем о последствиях применения таких технологий, мы не можем их предвидеть, поскольку процесс происходит внутри программы. Безусловно, это касается сильного искусственного интеллекта, который некоторые коллеги предлагают внедрять в процесс

[13] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282472/92d3e3d03094ed76da5c15fa72b687f1cebd5931/ (дата обращения: 25.02.2024).

[14] *Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В.* Цифровизация государственного управления: оценка результативности и рисков с позиции граждан / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. Н. Покида, Н. В. Зыбуновская. М., 2022. С. 45–46.



Рисунок. Влияние цифровизации всех направлений деятельности государства на количество юридических конфликтов

принятия решений вместо человека уже сегодня. Представляется, что данные нововведения весьма преждевременны.

Наряду с выявленными рисками, еще одним из возможных рисков внедрения «цифры» в деятельность органов исполнительной власти может служить рост числа юридических конфликтов, возникающих как между органами власти, так и между органами власти и физическими и юридическим лицами.

Научно-образовательным центром юридической антропологии и конфликтологии юридического факультета Воронежского государственного университета было проведено социологическое исследование, в рамках которого анализировался вопрос о влиянии цифровизации всех направлений деятельности государства на количество юридических конфликтов. Респондентами выступали представители органов государственной, в том числе исполнительной, власти. Результаты опроса показали, что 40 % респондентов считают, что цифровизация всех направлений деятельности государства увеличит количество юридических конфликтов, 37 % – что, наоборот, данный процесс снизит количество юридических конфликтов, и всего лишь 23 % отметили, что данный процесс никак не повлияет на количество юридических конфликтов (более наглядно информация отражена на рисунке)[15]. Несмотря на то что респондентов, предположивших увеличение количества юридических конфликтов от внедрения «цифры» незначительно больше (всего на 3 %) по сравнению с теми, кто считает, что юридических конфликтов станет меньше, все-таки риск увеличения конфликтогенности присутствует, и это уже подтверждается примерами из практики, когда происходит обжалование решений, принятых по данным фотовидеофиксации[16], по недостоверным сведениям, содержащимся, например, в базе данных налоговых органов, судебных приставов и т. д.

Таким образом, изучение рисков от внедрения «цифры» в сферу государственного управления является одним из важных векторов для научных исследований. Результаты таких исследований могут способствовать прогнозированию возможных рисков на начальной стадии разработки предложения о внедрении того или иного цифрового элемента в деятельность органов исполнительной власти.

[15] URL: http://www.law.vsu.ru/ac/wpcontent/uploads (дата обращения: 25.02.2024).

[16] *Завьялова И. С.* Цифровые технологии в системе механизма привлечения к административной ответственности : конфликтологический аспект // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2023. № 1 (2). С. 113–124.

Другим аспектом является оценка влияния цифровизации или цифровой трансформации на человека. Это один из самых важных моментов. В данном случае целесообразно комплексно подходить к вопросу, а именно оценивать влияние «цифры» не только на человека, который является потребителем результата деятельности с элементами цифровизации, но и на человека, который в своей профессиональной деятельности применяет такие технологии, чтобы предоставить услугу потребителю. В данном случае, применительно к теме исследования, речь идет о лицах, осуществляющих профессиональную служебную деятельность в органах исполнительной власти.

Есть и иные вопросы, на которые нужно обращать внимание в процессе внедрения «цифры» в сферу государственного управления. Однако, как представляется, обозначенные моменты являются основными, поскольку:

– верно избранная терминология, единообразное понимание содержания используемой терминологии, единый и непротиворечивый ее смысл – это залог системного развития процесса;

– раннее прогнозирование возможных рисков процесса – это залог успешности и эффективности развития самого процесса;

– ориентация процесса на человека, так называемая человекоцентричность процесса – это залог принятия данного процесса адресантами, которыми в нашей сфере являются люди.

Библиографический список

Завьялова И. С. Цифровые технологии в системе механизма привлечения к административной ответственности : конфликтологический аспект // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2023. № 1 (2). С. 113–124.

Ковлер А. И. Антропология прав человека в цифровую эпоху (опыт сравнительного анализа) // Журнал российского права. 2022. № 12. С. 5–29.

Молдован А. А. Особенности цифровизации и цифровой трансформации, их теоретические аспекты и различия // E-SCIO. 2023. № 7 (82). С. 293–299.

Раззоков Б. Х. Об антропологических аспектах в административном нормотворчестве // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2023. № 2 (3). С. 34–42.

Халин В. Г., Чернова Г. В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество : преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10 (118). С. 47–49.

Цифровизация государственного управления : оценка результативности и рисков с позиции граждан / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. Н. Покида, Н. В. Зыбуновская. М., 2022. 62 с.

Честнов И. Л. Антропология как методология постсовременной юриспруденции // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2022. № 1. С. 21–26.

Bloomberg J. Digitization, digitalization, and digital transformation: confuse them at your peril // Forbes. Retrieveon August. 2018. Т. 28. 215 p.

Henriette E. et al. Digital Transformation Challenges // MCIS. 2016. №. 33. P. 1319.

Matt C., Hess T., Benlian A. Digital transformation strategies // Business & information systems engineering. 2015. Vol. 57, no. 5. P. 339–343.

References

Zavyalova I. S. Digital technologies in the system of the mechanism of bringing to administrative responsibility: a conflictological aspect // Journal of Legal Anthropology and Conflictology. 2023. № 1 (2). P. 113–124.

Kovler A. I. Anthropology of human rights in the digital age (experience of comparative analysis) // Journal of Russian Law. 2022. No. 12. P. 5–29.

Moldovan A. A. Features of digitalization and digital transformation, their theoretical aspects and reflections // E-SCIO. 2023. No. 7 (82). P. 293–299.

Razzokov B. H. On anthropological aspects in administrative rulemaking // Journal of Legal Anthropology and Conflictology. 2023. No. (3). P. 34–42.

Khalin V. G., Chernova G. V. Digitalization and its impact on the Russian economy and society : advantages, challenges, threats and risks // Management consulting. 2018. No. 10 (118). P. 47.

Digitalization of public administration: assessment of effectiveness and risks from the perspective of citizens / E. I. Dobrolyubova, V. N. Yuzhakov, A. N. Pokida, N. V. Zybunovskaya. Moscow, 2022. 62 p.

Chestnov I. L. Anthropology as a methodology of postmodern jurisprudence // Journal of Legal Anthropology and Conflictology. 2022. No.1. P. 21–26.

Bloomberg J. Digitization, digitalization, and digital transformation: confuse them at your peril // Forbes. Retrieveon August. 2018. Vol. 28. 215 p.

Digital Transformation Challenges / E. Henriette et al. // MCIS. 2016. №. 33. P. 1319.

Matt C., Hess T., Benlian A. Digital transformation strategies // Business & information systems engineering. 2015. Vol. 57, no. 5. P. 339–343.

Воронежский государственный университет
Завьялова И. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
E-mail: irina944978@mail.ru

Поступила в редакцию: 25.02.2024

Для цитирования:
Завьялова И. С. Применение цифровых технологий в государственном управлении как новый вектор правового осмысления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 195–201. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/195-201.

Voronezh State University
Zavyalova I. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department
E-mail: irina944978@mail.ru

Received: 25.02.2024

For citation:
Zavyalova I. S. The use of digital technologies in public administration as a new vector of legal understanding // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 195–201. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/195-201.

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/202-211

ДОСУДЕБНЫЙ ПОРЯДОК РАЗРЕШЕНИЯ СЛУЖЕБНЫХ СПОРОВ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ГЛАВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СЛУЖЕБНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

О. Б. Баландина
Воронежский государственный университет

PRE-JUDICIAL RESOLUTION OF OFFICE DISPUTES: MAIN PROBLEMS AND KEY AREAS FOR IMPROVEMENT OF SERVICE LEGISLATION

O. B. Balandina
Voronezh State University

Аннотация: анализируется досудебный порядок рассмотрения служебных споров применительно ко всем видам государственной службы. Высказываются предложения о совершенствовании формирования и функционирования комиссий по служебным спорам на государственной гражданской службе. Сформулированы выводы о возможностях модернизации досудебного порядка обжалования руководителей служащих других видов государственной службы.
Ключевые слова: служебный спор, комиссия по служебным спорам, обжалование, досудебный порядок, разрешение служебных споров.

Abstract: the pre-judicial procedure of consideration of service disputes is analyzed in relation to all types of public service. Proposals are made to improve the formation and functioning of commissions on service disputes in the state civil service. The conclusions about the possibilities of modernization of the pre-trial procedure of appealing the heads of employees of other types of civil service are formulated.
Key words: service dispute, service disputes commission, appeal, pre-judicial procedure, resolution of service disputes.

Предусмотренный действующим законодательством механизм разрешения служебных споров в сфере государственной службы предполагает их рассмотрение как во внесудебном, так и в судебном порядке. Вопросы разрешения служебных споров во «внитрислужебном» порядке были актуализированы внесением ряда принципиальных дополнений в законодательство, что обусловливает необходимость детального анализа такого механизма. Досудебный порядок разрешения служебных споров может отличаться в зависимости от вида государственной службы.

Так, возникающие на государственной гражданской службе индивидуальные служебные споры могут рассматриваться как комиссией государственного органа по служебным спорам (при ее наличии), так и судом, при этом: а) рассмотрение спора указанной комиссией не является обязательной досудебной стадией; б) в случае обжалования в суд какой-либо из сторон спора решения комиссии по служебным спорам суд не выступает в качестве апелляционной инстанции по отношению к названной комиссии и рассматривает данный спор по существу. Отдельные категории индивидуальных служебных споров в сфере гражданской службы неподведомственны комиссии по служебным спорам и рассматриваются исключительно в судах.

Регулирование основ деятельности комиссий по служебным спорам осуществляется в соответствии с положениями ст. 70 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

© Баландина О. Б., 2024

(далее – Закон о государственной гражданской службе РФ)[1]. До внесения изменений в эту статью Федеральным законом от 20 июля 2020 г. № 227-ФЗ в ней устанавливалось, что порядок рассмотрения служебного спора комиссией по служебным спорам, а также порядок принятия решения комиссией по служебным спорам и его исполнения регулируется федеральным законом. Вместе с тем такой федеральный закон так и не был принят, что обусловило принятие различными органами исполнительной власти подзаконных актов, которые регламентируют указанные вопросы (например, Приказ Федеральной службы государственной статистики от 14 апреля 2014 г. № 245 «Об организации работы комиссии по индивидуальным служебным спорам в Федеральной службе государственной статистики»[2]; Приказ Федеральной службы судебных приставов РФ от 16 февраля 2007 г. № 56 «Об образовании Комиссии по служебным спорам Федеральной службы судебных приставов»[3]; Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 7 августа 2008 г. № 387 «О Комиссии по служебным спорам Министерства сельского хозяйства Российской Федерации»[4]; Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки РФ от 11 мая 2007 г. № 1307 «О Комиссии Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки по служебным спорам»[5]; Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 1 ноября 2007 г. № 134 «Об образовании Комиссии Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации по служебным спорам»[6]; Приказ Генпрокуратуры России от 28 января 2019 г. № 62 «Об утверждении Положения о порядке образования и деятельности комиссий органов прокуратуры Российской Федерации по индивидуальным служебным спорам»[7]; Приказ Федеральной таможенной службы РФ от 23 мая 2013 г. № 977 «Об утверждении Положения об организации работы комиссий таможенных органов РФ по индивидуальным служебным спорам»[8] и др.).

Обращает на себя внимание то, что нормы указанных ведомственных нормативных правовых актов не приведены в соответствие с новой редакцией ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ (исключение составляет Приказ Генпрокуратуры России от 28 января 2019 г. № 62). Наряду с этим такие акты не были отменены в связи с внесением изменений, достаточно полно регламентирующих вопросы формирования и функционирования комиссий по индивидуальным служебным спорам в Законе о государственной гражданской службе РФ.

Справедливости ради необходимо отметить, что законодатель, несмотря на стремление максимально полно охватить регламентацию деятельности комиссий по служебным спорам именно в тексте закона, все же оставил за пределами своего регулятивного внимания некоторые вопросы.

Например, как совершенно справедливо указывается в научной литературе, в ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ не устанавливается, какие именно решения может принимать комиссия по служебным спорам, носят данные решения обязательный или рекомендательный характер[9]. Подзаконные нормативные акты в большинстве случаев также не указывают на решения, которые принимает комиссия по результатам рассмотрения служебного спора. Однако есть и другие примеры. Так, Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 1 ноября 2007 г. № 134 «Об образовании Комиссии Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации по служебным спорам» предусматривает, что комиссия может принять решение об отказе в удовлетворении заявленных гражданским служащим требований или об удовлетворении заявленных требований. В Приказе Генпрокуратуры России от 28 января 2019 г. № 62 предусмотрено, что по результатам рассмотрения письменного заявления гражданского служащего (гражданина) комиссия принимает одно из следующих решений: а) отказать в удовлетворении заявленных требований; б) обратиться к представителю нанимателя для устранения выявленных нарушений. В связи с этим возникают вопросы о том, кто должен обратиться к представителю нани-

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

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

[3] Там же.

[4] Там же.

[5] Там же.

[6] Там же.

[7] Там же.

[8] Там же.

[9] См.: *Воробьева М. В.* Перспективы совершенствования процедуры урегулирования служебных споров на государственной гражданской службе // Адвокат. 2015. № 1. С. 24.

мателя и как должен отреагировать последний на такое обращение.

Таким образом, в ведомственных актах находят отражения различные подходы к решению вопроса, каким может быть решение комиссии по служебным спорам, или вовсе отсутствуют положения о существе принимаемого решения. Такая ситуация не может быть признана допустимой, в связи с чем представляется необходимым дополнение положений ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ указанием на виды решений, которые могут быть вынесены комиссией по служебным спорам (это может быть решение о полном (частичном) удовлетворении требований или полном (частичном) отказе в удовлетворении требований). Наряду с этим в законе должно быть установлено, что комиссия должна принять обоснованное решение по всем заявленным требованиям государственного служащего. При этом, полагаем, что решение комиссии должно носить обязательный характер для обеих сторон служебного спора. В противном случае теряется всякий смысл обращения гражданского служащего в такой орган по разрешению спора.

Не менее важным является и вопрос, касающийся порядка формирования комиссии по служебным спорам. Согласно Закону о государственной гражданской службе РФ, комиссия государственного органа по служебным спорам образуется решением представителя нанимателя и состоит из равного числа назначаемых им представителей представителя нанимателя и избираемых на собрании (конференции) гражданских служащих государственного органа представителей гражданских служащих, включая представителя (представителей) выборного профсоюзного органа (выборных профсоюзных органов) данного государственного органа. В качестве очевидного достоинства новой редакции ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ следует отметить отказ законодателя от идеи предоставления прав членов комиссии только представителям профсоюзов государственных служащих путем замены формулировки «представители выборного профсоюзного органа» на словосочетание «представители гражданских служащих, включая представителя (представителей) выборного профсоюзного органа (выборных профсоюзных органов) данного государственного органа». Ранее существовавшее законоположение ограничивало право на создание комиссии по служебным спорам служащих тех государственных органов, где не созданы профсоюзы.

Вместе с тем текстуальный анализ указанной правовой нормы не позволяет однозначно ответить на вопрос о том, является ли для представителя нанимателя гражданского служащего обязательным формирование комиссии по служебным спорам. Должен ли он проявлять подобную инициативу в том случае, когда подобное предложение не поступило от гражданских служащих или их представителей? Является ли этот орган постоянно действующим, или формируемым на определенный срок, или собираемым только в случае поступления заявления гражданского служащего?

Ответы на указанные вопросы отнюдь не очевидны. Во-первых, учитывая положения ч. 4 ст. 70, можно сделать вывод о том, что полномочиями по инициированию создания комиссий обладают гражданские служащие или выборный профсоюзный орган данного государственного органа, поскольку в связи с обращением последних и должно быть проведено собрание (конференция) гражданских служащих для избрания представителей в состав комиссии. При этом полагаем, что получение подобного предложения от гражданских служащих или выборного профсоюзного органа должно быть императивом для представителя нанимателя, который в таком случае должен принять решение о проведении собрания (конференции) гражданских служащих, о создании в государственном органе комиссии по служебным спорам и издать приказ о назначении представителей представителя нанимателя.

Во-вторых, считаем, что представитель нанимателя не должен наделяться обязанностью инициирования создания комиссии по служебным спорам, что детерминируется требованиями целесообразности, экономичности и разумности в деятельности по обеспечению функционирования органа государственной власти. Из этого тезиса следует и вывод о том, что комиссии по служебным спорам не должны действовать на постоянной основе, а должны формироваться по мере необходимости, т. е. при поступлении заявления государственного гражданского служащего (стороны служебного спора). Наряду с этим необходимо отметить, что другие нормы ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ, такие как «комиссия по служебным спорам

имеет свою печать», «комиссия по служебным спорам обязана рассмотреть служебный спор в течение десяти календарных дней со дня подачи письменного заявления гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе», свидетельствуют скорее о постоянном характере функционирования комиссии.

В-третьих, в процессе формирования комиссий по служебным спорам должен найти отражение и «принцип открытости государственной службы, который проявляется, в частности, в требованиях обязательного включения представителей научных и образовательных учреждений, других организаций в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой в ряд комиссий, результаты деятельности которых имеют наиболее важное значение для гражданской службы: а) в состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов; б) в состав конкурсной комиссии; в) в состав аттестационной комиссии»[10]. Сообразно с этим следует согласиться с мнением о необходимости включения в состав комиссий по служебным спорам независимых экспертов, что способствовало бы повышению эффективности их деятельности, возврату доверия гражданских служащих к внесудебному порядку рассмотрения служебных споров, в какой-то мере разгрузило бы суды общей юрисдикции, поскольку определенная часть служебных споров разрешалась бы в рамках государственных органов[11]. Сказанное обусловливает предложение о необходимости дополнения ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ положением об обязательном включении в состав комиссии по служебным спорам также независимых экспертов – представителей научных, образовательных и других организаций, являющихся специалистами в соответствующих областях и видах профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, по вопросам гражданской службы, приглашаемых по запросу представителя нанимателя. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии по служебным спорам. В состав комиссии по служебным спорам в федеральном органе исполнительной власти, при котором в соответствии со ст. 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»[12] образован общественный совет, а также в органе исполнительной власти субъекта РФ, при котором в соответствии с нормативным правовым актом субъекта РФ образован общественный совет, наряду с лицами, указанными в предыдущем пункте, включаются представители указанных общественных советов. Общее число этих представителей и независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии по служебным спорам. Это отчасти позволит обеспечить независимость и беспристрастность самого разбирательства, а также вынесенного комиссией решения.

Вообще вопрос об объективности членов комиссии по служебным спорам, а также законности и обоснованности принятого комиссией решения является краеугольным камнем создания эффективного механизма «внутрислужебного» рассмотрения спора. Думается, что только создание определенных гарантий независимости и беспристрастности членов комиссий позволит сделать этот институт действительно работающим. Одной из таких мер, наряду с введением обязательного участия в качестве членов комиссии по служебным спорам независимых экспертов, является предусмотренное ч. 11.7 ст. 70 Закона о государственной гражданской службе РФ тайное голосование членов комиссии. При условии реализации заложенной в законе идеи члены комиссии – действующие государственные служащие – могут не опасаться выразить мнение, отличающееся от позиции руководства, и соответственно это лишит возможности представителей последнего применить в отношении членов комиссии персональные санкции в случае выражения ими мнения о необходимости удовлетворения требований служащего. Осуществление тайного, а не открытого голосования также потенциально способно освобо-

[10] *Ноздрачев А. Ф.* Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2005. № 12 ; 2006. № 1, 2. С. 36.

[11] См.: *Добробаба М. Б.* Общественный контроль в механизме обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2021. № 5. С. 106.

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

дить независимых экспертов от влияния довлеющей позиции представителя нанимателя государственного служащего.

Кроме того, представляется, что залогом правильного и объективного решения комиссии по служебным спорам должна стать качественная подготовка к рассмотрению дела, учитывая и очень небольшой срок для разрешения спора комиссией (десять календарных дней со дня подачи письменного заявления гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе). В ходе такой подготовки необходимы передача всем членам комиссии до дня заседания комиссии заявления государственного служащего, отзыва его непосредственного руководителя, а также отзыва на заявление, отражающего позицию и ее правовое обоснование представителя нанимателя служащего. Это даст необходимую почву для подготовки всех членов комиссии к заседанию, формированию ими обоснованного подхода к разрешению вопросов, послуживших предметом служебного спора. По нашему мнению, это также должно быть закреплено соответствующими дополнениями в ст. 70 Закона о гражданской службе РФ, так же, как обязанности государственного органа не только организационно и технически обеспечить деятельность комиссии, но и организовать представление в комиссию по служебным спорам непосредственным руководителем государственного служащего (бывшего государственного служащего) отзыва о его служебной деятельности, формирование в письменной форме и представление в комиссию обоснованной позиции представителя нанимателя по существу заявленных государственным служащим требований. Также в указанной статье закона должно быть предусмотрено, что все заявления, отзывы, служебные записки и прочие прилагаемые материалы обеих сторон служебного спора должны быть представлены в комиссию не позднее, чем за два дня до проведения заседания. При этом на председателя комиссии должна быть возложена обязанность формирования материалов дела, проверки достаточности представленных документов и направления всех документов членам комиссии не позднее, чем за один день до дня проведения заседания комиссии.

Подытоживая рассмотрение вопроса о разрешении служебных споров на гражданской службе комиссиями по служебным спорам, необходимо отметить правильность и обоснованность отказа законодателя от идеи принятия специального федерального закона, который регулировал бы такой порядок. Однако следует констатировать, что законодательные преобразования основ деятельности комиссий по служебным спорам в 2020 г., хотя и имели справедливое целеполагание, но, к сожалению, так и не смогли решить поставленных задач. Так, в пояснительной записке к закону о внесении изменений в Закон о гражданской службе РФ указывалось, что «принятие проекта федерального закона создаст надлежащие правовые условия для всестороннего рассмотрения служебных споров по существу по месту их возникновения, а также будет способствовать реализации дополнительных механизмов защищенности гражданских служащих (граждан) при поступлении, прохождении и прекращении гражданской службы, развитию отношений социального партнерства в государственно-служебной сфере»[13].

Отечественные ученые отмечали, что в целях совершенствования нормативного правового регулирования рассмотрения таких споров на гражданской службе отдельным федеральным законом внесены изменения, целью которых являлось упорядочение и фактически полноценное наполнение алгоритма формирования комиссии по служебным спорам, заметные повышение ее статуса и совершенствование порядка работы[14]. Вместе с тем на сегодняшний день вряд ли можно с уверенностью сказать, что правоприменительной практикой восприняты заложенные идеи урегулирования служебных споров по месту их возникновения непосредственно в государственных органах. Косвенно об этом свидетельствуют и данные судебной статистики разрешения служебных споров, демонстрирующей отсутствие тенденции к снижению количества обращений гражданских служащих в суды. Это подтверждается и мнением ученых, например, М. Б. Добробаба, основывая свои утверждения на анализе практики, указывает следующее: «гражданские служащие предпочитают судебный порядок рассмотрения служебных споров, что объясняется тем, что, во-первых, в большинстве государственных органов комиссии по служебным

[13] URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/910324-7

[14] См.: *Гуринович А. Г.* Об актуальных изменениях в законодательстве о государственной гражданской службе в части, касающейся рассмотрения индивидуальных служебных споров // Рос. юстиция. 2021. № 2. С. 45.

спорам так и не созданы, а, во-вторых, там, где они созданы, гражданские служащие не верят в возможность принятия объективного решения данными комиссиями»[15].

Однако указанные обстоятельства не должны приводить нас к выводу о нецелесообразности попыток улучшить нормативную основу и практику разрешения служебных конфликтов в системе государственной службы в досудебном порядке. Вместе с тем полагаем нецелесообразным реализацию предложений некоторых авторов, допускающих применение к этому институту процедуры медиации[16]. Необходимым видится реализация ряда изложенных выше предложений о внесении дополнительных изменений в Закон о гражданской службе РФ в целях подчинения механизма разрешения служебных споров комиссиями различных государственных органов, в которых осуществляется гражданская служба, требованиям единообразия и упорядоченности.

Применительно к другим видам государственной службы действующее законодательство предусматривает иной досудебный порядок разрешения служебного спора. Так, в ст. 72 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»[17] (далее – Закон о службе в органах внутренних дел РФ) указано, что сотрудник органов внутренних дел для разрешения служебного спора вправе обратиться в письменной форме к непосредственному руководителю (начальнику), а при несогласии с его решением или при невозможности рассмотрения непосредственным руководителем (начальником) служебного спора по существу к прямому руководителю (начальнику) или в суд.

Порядок рассмотрения служебного спора в органах внутренних дел[18], регламентированный Порядком организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Приказом МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50[19], предполагает, что служебный спор может быть урегулирован в подразделениях центрального аппарата МВД России, территориальных органах МВД России, образовательных, научных, медико-санитарных (в том числе санаторно-курортных) организациях системы МВД России, окружных управлениях материально-технического снабжения системы МВД России, а также в иных организациях и подразделениях, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации.

Указанный досудебный порядок разрешения служебных споров в органах внутренних дел, еще будучи урегулированным Приказом МВД РФ от 13 августа 2012 г. № 782[20], подвергался в юридической литературе критике. Так, Т. Л. Андриановская обращала внимание на неясность положения, согласно которому сотрудник органов внутренних дел для разрешения

---

[15] *Добробаба М. Б.* Указ. соч. С. 106.

[16] См., например: *Воробьева М. В.* Медиация на государственной гражданской службе : за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 12. С. 50–51 ; *Соловьева С. В., Назарова Н. Л.* Медиация как инновационная форма разрешения споров на государственной гражданской службе // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2014. № 6. С. 161.

[17] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49. Ст. 7020.

[18] Аналогичный досудебный порядок предусмотрен в отношении служебных споров, возникающих в сфере противопожарной службы, уголовно-исполнительной системе, органах принудительного исполнения, и регламентирован специальными подзаконными нормативными правовыми актами (См.: Приказ МЧС России от 20 декабря 2016 г. № 682 «Об утверждении порядка рассмотрения служебного спора в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы»; Приказ Минюста России от 11 сентября 2019 г. № 200 (в ред. от 09.08.2023) «Об утверждении Порядка рассмотрения служебного спора в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации»; Приказ Минюста России от 30 марта 2020 г. № 63 (в ред. от 09.08.2023) «Об утверждении Порядка рассмотрения служебного спора в органах принудительного исполнения Российской Федерации»). Указанные акты дословно воспроизводят положения Приказа МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации», поэтому дальнейшему анализу подвергается порядок рассмотрения служебного спора сотрудников органов внутренних дел, но все рассуждения будут справедливы также для сотрудников органов противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы и органов принудительного исполнения.

[19] Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[20] Об утверждении Порядка рассмотрения служебного спора в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД РФ от 13 августа 2012 г. № 782. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

служебного спора вправе обратиться в письменной форме к непосредственному руководителю (начальнику), используя образное выражение «обиженная сторона для рассмотрения спора обращается к обидчику»[21]. Позволим себе не согласиться с этим мнением, поскольку административный порядок обжалования любых действий и решений органов государственной власти, их должностных лиц в теории административного права признается достаточно эффективным способом защиты нарушенного права. Поэтому, признавая служебные споры одной из разновидностей споров административно-правовых, считаем вполне демократичным и правовым такой досудебный порядок разрешения служебного спора, как обращение к соответствующему руководителю и рассмотрение последним требований государственного служащего.

Также в специальной литературе высказывается мнение о том, что имеет смысл рассмотреть вопрос о целесообразности создания и функционирования в органах внутренних дел комиссий по служебным спорам, что будет способствовать более тщательному, а самое главное более объективному, рассмотрению сути спора[22]. На наш взгляд, такая мера трудноисполнима, так как степень закрытости служб в органах внутренних дел и других правоохранительных органах значительно больше по сравнению с гражданской службой. Такая позиция подтверждается и отраженными в литературе представлениями об особом правовом режиме действия принципов государственной службы в системе правоохранительных органов, указывающих на характерные для этого вида государственной службы закономерности и основы ее организации и функционирования, такие как централизация в системе государственной службы по исполнению функций правоохранительной деятельности и управления ею; единоначалие в организации и функционировании службы; режим субординационных отношений (субординации или подчиненности), создаваемый для сотрудников, замещающих должности в соответствующих правоохранительных органах; подчиненность сотрудника правоохранительных органов при выполнении служебных обязанностей только прямым руководителям (начальникам) и пр.[23] Также можно принять во внимание вполне справедливые рассуждения О. А. Лакаева, указывающего на наличие более жесткой иерархии и дисциплины, характерной для службы в правоохранительных органах, в силу которых принятие управленческих решений ориентировано преимущественно на единоначалие, в то время как, например, на государственной гражданской службе гораздо большее значение имеет коллегиальное принятие решений. Также автор высказывает предположение, что, поскольку в настоящее время комиссии как по трудовым, так и по служебным спорам в большинстве организаций либо функционируют крайне редко, либо вообще не создаются, возможно, авторы Закона о службе в органах внутренних дел РФ, отказываясь от этого звена рассмотрения служебных споров, просто следовали сложившейся практике[24].

Ввиду сказанного вряд ли допустимо создание в системе иных видов государственной службы таких органов по рассмотрению служебных споров, как комиссии по служебным спорам.

Анализ действующего законодательства о службе в органах таможенной службы, прокуратуры, следственного комитета демонстрирует, что законодатель в большинстве случаев вообще обходит своим вниманием досудебный порядок рассмотрения служебных споров (обжалования действий соответствующих органов государственной власти), используя такие формулировки, как «сотрудник следственного комитета вправе обжаловать взыскание в письменной форме в установленном порядке»[25], «индивидуальные служебные споры по вопросам, свя-

[21] *Адриановская Т. Л.* Особенности разрешения служебных споров в органах внутренних дел // Актуальные проблемы развития гражданского права и процесса на современном этапе : материалы II Всерос. науч.-практ. конф. (г. Краснодар, 12 февраля 2015 г.). Краснодар, 2015. С. 137.

[22] См.: *Бялт В. С.* Актуальные проблемы разрешения служебных споров в органах внутренних дел // Новые подходы в экономике и управлении : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (15–16 сентября 2013 г.). г. Прага, 2013. № 38. С. 208–2010 ; *Бялт В. С., Чимаров С. Ю.* Разрешение служебных споров в органах внутренних дел : организационно-правовой аспект // International journal of humanities and natural sciences. 2022. № 8-2 (71). С. 116.

[23] См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М., 2023. С. 144.

[24] См.: *Лакаев О. А.* Служебные споры сотрудников полиции // Вестник Сарат. гос. юрид. академии. 2016. № 1 (108). С. 73.

[25] О Следственном комитете Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

занным с присвоением классных чинов, рассматриваются в соответствии с законодательством Российской Федерации»[26], «сотрудник таможенных органов вправе обжаловать взыскание в письменной форме в установленном порядке»[27], «в случае несогласия сотрудника с решением начальника таможенного органа, принятым по итогам аттестации, он вправе обжаловать это решение в установленном законодательством Российской Федерации порядке»[28].

Справедливости ради нужно отметить, что фрагментарно применительно к отдельным институтам государственной службы законодатель все же указывает на возможность обжалования сотрудниками действий органа государственной власти в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, например, подобным образом: «работники вправе обжаловать вышестоящему руководителю и (или) в суд решения руководителей органов и организаций прокуратуры по вопросам прохождения службы»[29], «в случае несогласия сотрудника таможенного органа с решением об увольнении со службы в таможенных органах или о переводе на другую должность он вправе обжаловать это решение начальнику вышестоящего таможенного органа и (или) в суд»[30], «в случае несогласия с решением аттестационной комиссии работник вправе обжаловать его до утверждения – руководителю органа, организации прокуратуры, после утверждения – вышестоящему прокурору или в суд»[31].

Такая неопределенность относительно досудебного порядка обжалования действий руководителя государственного служащего не может быть признана допустимой. Подобная неурегулированность может быть преодолена только путем внесения изменений во все нормативные правовые акты о видах государственной службы, в которых в виде отдельной статьи необходимо закрепить положение о том, что за разрешением служебного спора сотрудник может обратиться к вышестоящему руководителю, руководителю вышестоящего органа и (или) в суд. Кроме того, представляется логичным в названных законодательных актах регламентировать порядок и сроки подачи заявления государственным служащим, рассмотрения и вынесения решения вышестоящим руководителем по заявлению сотрудника. Полагаем, что в качестве ориентира может служить процедура, установленная в отношении сотрудников органов внутренних дел, предусмотренная Приказом МВД РФ от 13 августа 2012 г. № 782.

Однако необходимо учитывать и известное нежелание и отсутствие результативности обжалования в досудебном порядке действий руководителей государственных служащих. Так, например, применительно к службе в органах уголовно-исполнительной системы в литературе отмечается, что действующие сотрудники неактивно обращаются с жалобами на нарушения их трудовых прав и законных интересов к вышестоящим в порядке подчиненности должностным лицам и в вышестоящие органы. Причиной тому, как отмечают авторы, является боязнь административного давления и мести за подобные обращения со стороны непосредственных и вышестоящих руководителей, а также отсутствие уверенности в справедливом решении служебного спора по существу. Определенную роль при этом, по мнению ученых, играет недостаточное правовое информирование сотрудников уголовно-исполнительной системы по данным вопросам[32]. Поэтому, по всей видимости, основной упор должен делаться на создание надлежащих гарантий правовой защиты сотрудников и закрепление положения о недопустимости приме-

[26] О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 ноября 2012 г. № 1563 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 48. Ст. 6662.

[27] О службе в таможенных органах Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.

[28] Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации : приказ ФТС России от 24 декабря 2008 г. № 1658 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 11.

[29] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

[30] О службе в таможенных органах Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.

[31] Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры России от 11 марта 2020 г. № 146 (в ред. от 09.08.2023). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[32] См.: *Демидов О. Г., Михайлова О. Е.* Особенности правового регулирования права сотрудников уголовно-исполнительной системы на разрешение служебных (трудовых) споров // Закон и право. 2020. № 6. С. 79.

нения негативных служебных последствий правового, организационного и иного характера в отношении государственного служащего, обратившегося с жалобой, рапортом или заявлением о разрешении служебного спора.

И, наконец, обратившись к анализу положений Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495, посвященных досудебному порядку обжалования действий командиров, можно отметить, что законодательство о военной службе отличает высокий уровень регламентации вопросов административного порядка обжалования решений и действий (бездействия) органов военного управления и командиров, характеризующегося детальной проработкой всех аспектов подачи и рассмотрения заявлений.

Подводя итог, констатируем, что предпринимаемые законодателем попытки повысить роль внесудебного альтернативного порядка разрешения служебных споров посредством внесения изменений в действующие законы, а также принятия специальных подзаконных нормативных правовых актов пока не увенчались успехом. По-прежнему государственные служащие защищают свои права преимущественно в судебном порядке и, как правило, тогда, когда государственные служебные отношения уже прекращены. Это свидетельствует не только о своеобразной культуре иерархически-подчиненных служебных отношений, но и о несовершенстве нормативной правовой основы досудебного порядка разрешения споров на государственной службе. Выполнение важнейших государственных задач, возложенных на государственных служащих, невозможно без предоставления им особого правового статуса, включающего в том числе гарантии их прав на справедливую и обоснованную защиту, которое может быть реализовано только путем создания эффективно функционирующего института досудебного порядка разрешения служебных споров. При этом этот институт должен быть в достаточной степени унифицирован, но с учетом очевидной специфики видов государственной службы.

Библиографический список

Адриановская Т. Л. Особенности разрешения служебных споров в органах внутренних дел // Актуальные проблемы развития гражданского права и процесса на современном этапе : материалы II Всерос. науч.-практ. конф. (г. Краснодар, 12 февраля 2015 г.). Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2015. С. 135–141.

Бялт В. С. Актуальные проблемы разрешения служебных споров в органах внутренних дел // Новые подходы в экономике и управлении : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (г. Прага, 15–16 сентября 2013 г.). Прага : Sociosfera-CZ, 2013. С. 208–211.

Бялт В. С., Чимаров С. Ю. Разрешение служебных споров в органах внутренних дел : организационно-правовой аспект // International journal of humanities and natural sciences. 2022. № 8-2 (71). С. 115–118.

Воробьева М. В. Медиация на государственной гражданской службе : за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 12. С. 47–51.

Воробьева М. В. Перспективы совершенствования процедуры урегулирования служебных споров на государственной гражданской службе // Адвокат. 2015. № 1. С. 21–26.

Гуринович А. Г. Об актуальных изменениях в законодательстве о государственной гражданской службе в части, касающейся рассмотрения индивидуальных служебных споров // Рос. юстиция. 2021. № 2. С. 46–48.

Демидов О. Г., Михайлова О. Е. Особенности правового регулирования права сотрудников уголовно-исполнительной системы на разрешение служебных (трудовых) споров // Закон и право. 2020. № 6. С. 77–79.

Добробаба М. Б. Общественный контроль в механизме обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2021. № 5. С. 104–112.

Лакаев О. А. Служебные споры сотрудников полиции // Вестник Сарат. гос. юрид. академии. 2016. № 1 (108). С. 71–76.

Ноздрачев А. Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2005. № 12. С. 22–29 ; 2006. № 1. С. 14–24 ; № 2. С. 24–36.

Соловьева С. В., Назарова Н. Л. Медиация как инновационная форма разрешения споров на государственной гражданской службе // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2014. № 6. С. 156–161.

Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. 448 с.

References

Adrianovskaya T. L. Features of the resolution of service disputes in the internal affairs bodies // Actual problems of the development of civil law and process at the present stage : materials of the II All-Russian scientific-practical conference (Krasnodar, 12 febr., 2015). Krasnodar : Krasnodar university of the ministry of internal affairs of Russia. 2015. P. 135–141.

Byalt V. S. Actual problems of resolving service disputes in internal affairs bodies // New approaches in economics and management : materials of the III International scientific and practical conference (Prague, sept. 15–16, 2013). Prague, 2013. C. 208–211.

Byalt V. S., Chimarov S. Y. Resolution of service disputes in internal affairs bodies : organizational and legal aspect // International journal of humanities and natural sciences. 2022. No. 8-2 (71). P. 115–118.

Vorobyeva M. V. Mediation in the state civil service : for and against // State power and local self-government. 2016. No. 12. P. 47–51.

Vorobyeva M. V. Prospects for improving the procedure for settling service disputes in the state civil service // Advokat. 2015. No. 1. P. 21–26.

Gurinovich A. G. About actual changes in the legislation on the state civil service in the part concerning the consideration of individual service disputes // Russian justice. 2021. No. 2. P. 46–48.

Demidov O. G., Mikhailova O. E. Peculiarities of legal regulation of the right of employees of the criminal-executive system to resolve service (labor) disputes // Legislation and law. 2020. No. 6. P. 77–79.

Dobrobaba M. B. Public control in the mechanism of ensuring the effectiveness of disciplinary responsibility of civil servants // Bulletin of Nizhny Novgorod university named after N. I. Lobachevsky. 2021. No. 5. P. 104–112.

Lakaev O. A. Service disputes of police officers // Bulletin of the Saratov state law academy. 2016. No. 1 (108). P. 71–76.

Nozdrachev A. F. Transformations in the system of public service in the context of administrative reform // Legislation and economics. 2005. No. 12. C. 22–29 ; 2006. No. 1. C. 14–24 ; No. 2. P. 24–36.

Solovieva S. V., Nazarova N. L. Mediation as an innovative form of dispute resolution in the public civil service // Bulletin of Nizhny Novgorod university named after N. I. Lobachevsky. 2014. No. 6. P. 156–161.

Starilov Y. N. Public service and service law : textbook. Moscow : Norma : INFRA-M, 2023. 448 p.

Воронежский государственный университет
Баландина О. Б., преподаватель кафедры трудового права и кафедры административного и административного процессуального права
E-mail: shchepilova@yandex.ru

Поступила в редакцию: 03.05.2024

Для цитирования:
Баландина О. Б. Досудебный порядок разрешения служебных споров: основные проблемы и главные направления совершенствования служебного законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 202–211. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/202-211.

Voronezh State University
Balandina O. B., Lecturer of the Labor Law Department and Administrative and Administrative Procedural Law Department
E-mail: shchepilova@yandex.ru

Reserved: 03.05.2024

For citation:
Balandina O. B. Pre-judicial resolution of office disputes: main problems and key areas for improvement of service legislation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 202–211. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/202-211.

УДК 342.92
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/212-223

РЕЖИМ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ*

Д. М. Лифанов

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева

STATE OF EMERGENCY: QUESTIONS OF THEORY AND PRACTICE

D. M. Lifanov

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev

Аннотация: рассматривается чрезвычайное положение как экстраординарный (особый) административно-правовой режим, анализируются подходы к определению сущности и юридического содержания данного правового режима. Установлено, что нормы чрезвычайного законодательства в условиях экстраординарных ситуаций обеспечивают устойчивое функционирование государства и деятельность субъектов публичного администрирования посредством расширения их правового инструментария и закрепления особых регулятивных юридических норм. Выявлено, что в действующем законодательстве категории «экстраординарная ситуация», «чрезвычайная ситуация» используются как однопорядковые, однако таковыми не являются. Сформулировано определение понятия «чрезвычайное положение» и обозначены сферы применения соответствующего правового режима. Выделены основные направления, определяющие полномочия органов публичной администрации по обеспечению режима чрезвычайного положения. Внесены предложения по совершенствованию терминологического аппарата Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».
Ключевые слова: режим чрезвычайного положения, экстраординарные ситуации, публичная администрация, ограничение прав и свобод, юридические гарантии.

Abstract: the article considers the state of emergency as an extraordinary (special) administrative and legal regime, analyzes approaches to determining the essence and legal content of this legal regime. It is established that the norms of emergency legislation in the conditions of extraordinary situations ensure the stable functioning of the state and the activities of subjects of public administration by expanding their legal tools and fixing special regulatory legal norms. It is revealed that in the current legislation, the categories of extraordinary situation, emergency situation are used as single-order, but they are not. The author's position on this issue is expressed. Based on the analysis, the definition of the concept of a state of emergency is formulated and the scope of application of the relevant legal regime is indicated. The main directions defining the powers of public administration bodies to ensure the state of emergency are determined. Proposals have been made to improve the terminological apparatus of the Federal Law of 30.05.2001 No. 3-Federal Law "On the State of Emergency".
Key words: state of emergency, extraordinary situations, public administration, restriction of rights and freedoms, legal guarantees.

Любое государство нуждается в управлении, способном воспринять признаки наступающего кризиса, должно учитывать возможные риски и реагировать на вызовы каждой нестандартной ситуации, угрожающей национальной безопасности и государственному суверенитету[1]. Такие обстоятельства обуславливают необходимость установления особого (административно-правового) режима функционирования органов публичной администрации, который опосредует

© Лифанов Д. М., 2024

* Статья подготовлена в рамках научного проекта «Экстраординарные правовые режимы деятельности публичной администрации: проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики».

[1] См.: *Охотский Е. В.* Государственное антикризисное управление : учебник для бакалавриата и магистратуры. М., 2019. С. 9.

применение чрезвычайных мер и временных ограничений. В обычных условиях законодательство не может сдержать тот натиск, который создается в результате экстремальной ситуации: для этого необходимо организационное изменение управляющей подсистемы и наделение ее «дополнительными административно-распорядительными полномочиями»[2]. Соответственно, органы публичной администрации в указанные периоды времени руководствуются нормами чрезвычайного законодательства[3], что обеспечивает возможность введения более жестких правовых регуляторов, а именно чрезвычайных правовых режимов[4].

А. И. Елистартов утверждал, что «упорядочение взаимоотношений между должностными лицами и гражданами в правовом государстве достигается осуществлением начала строгой соподчиненности государственных актов различных категорий»[5]. Применительно к режиму чрезвычайного положения взаимодействие органов публичной власти должно подразумевать строгую вертикальную иерархию путем определения главой государства пределов компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления (п. «а» ст. 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (далее – Закон о ЧП)). Полагаем, что введение режима чрезвычайного положения с последующим расширением юридического инструментария обеспечивает эффективность публичного администрирования в рамках возникшей кризисной ситуации.

Правовой режим чрезвычайного положения как экстраординарный (особый) административно-правовой режим

Как отмечает В. Д. Зорькин, «само понятие экстраординарной ситуации не имеет определенного юридического значения и конкретного содержания»[6]. Действительно, Закон о ЧП не содержит терминологического аппарата и регламентирует порядок введения чрезвычайного положения, а Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[7] (далее – Закон о ЧС) определяет понятие «чрезвычайная ситуация». Вместе с тем в законодательстве категории «экстраординарная» и «чрезвычайная» ситуации нередко отождествляются[8]. По мнению В. Г. Романовского, именно термин «экстраординарная ситуация» должен использоваться при «характеристике особых ситуаций, правовое регулирование которых невозможно без применения специальных правовых методов и средств»[9]. Представляется, что эта категория является собирательным понятием и включает себя чрезвычайные ситуации социального[10], природного и техногенного характера[11], а так-

[2] *Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д.* Правовой режим чрезвычайного положения. Екатеринбург, 1992. С. 3.

[3] См.: *Мелехин А. В.* Чрезвычайное законодательство Российской Федерации : теоретические, правовые и организационные проблемы его реализации : монография. М., 2013. 460 с.

[4] См.: *Кропачева А. В.* О некоторых вопросах процедуры введения режима чрезвычайного положения в Российской Федерации // Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина. 2016. № 5 (21). С. 196.

[5] *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М., 1917. С. 159.

[6] Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина к Постановлению Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3424.

[7] Собр. законодательства Рос. Федерации.1994. № 35. Ст. 3648.

[8] Так, под чрезвычайной ситуацией понимают «экстраординарное событие, представляющее риск для здоровья населения в связи с распространением инфекционного заболевания ... которое может потребовать скоординированных ответных мер со стороны уполномоченных органов государств-членов в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и здравоохранения» (О Санитарно-эпидемиологических рекомендациях, регламентирующих согласованный алгоритм реагирования на вспышки инфекционных заболеваний : рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии от 5 апреля 2022 г. № 12. URL: http://www.eaeunion.org (дата обращения: 08.04.2022 г.). См. также: ст. 1 Международных медико-санитарных правил (2005 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был)).

[9] *Романовский В. Г.* Экстраординарная ситуация : понятие, правовой режим, особенности регулирования // Наука. Общество. Государство. 2021. № 1 (33). С. 55.

[10] Конституционный суд РФ в постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П косвенно подтвердил законодательные акты, регламентирующие порядок введения режима чрезвычайного положения рассчитаны на экстраординарные ситуации (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3424).

[11] Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим Постановления Правительства РФ от 31.01.2020 № 66 «О внесении изменений в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» : решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15 апреля 2021 г.

же случаи, при которых осуществляются специальные операции по противодействию терроризму[12].

Вопросы обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, законности, правопорядка и общественной безопасности, осуществления мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, а также ликвидация их последствий находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» и «з» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Более того, данной сферой занимаются и органы местного самоуправления, что, по мнению О. А. Петряниной, «накладывает неизгладимый отпечаток … на процесс формирования российского законодательства»[13]. Указанные правоотношения регламентируются чрезвычайным законодательством, Законом о ЧП, федеральным и региональным законодательством о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера[14]. Как отмечает С. Д. Хазанов, Закон о ЧС «реализовал концепцию *единого правого режима* для чрезвычайных ситуаций социального и природно-техногенного характера, хотя и с некоторыми различиями в характере применяемых мер и временных ограничений»[15] (курсив наш. – *Д. Л.*).

Правовой режим как общеправовая категория рассматривается в юридической литературе в качестве правового явления, которое связывает воедино комплекс правовых средств[16]; особого порядка законодательного урегулирования деятельности, действий или поведения физических и юридических лиц в различных сферах общественных отношений либо на определенных объектах; системы правил осуществления определенной деятельности[17]; условий и методик осуществления правового регулирования[18]; особого сочетания юридического инструментария (юридических средств)[19]; специализированного порядка деятельности субъектов права, предназначенного для решения специфических задач или функционирования публично-властных субъектов в особых обстоятельствах[20].

Не ставя перед собой цели исследовать все признаки правового режима применительно к деятельности публичной администрации в экстраординарных условиях, рассмотрим отличительные особенности правового режима чрезвычайного положения.

Одним из основоположников института чрезвычайного положения в отечественной правовой науке был В. М. Гессен, который рассматривал его через призму исключительных полномочий, предоставленных правительственной властью, при наступлении обстоятельств, угрожающих как внутреннему, так и внешнему существованию государства. Заслуживает внимания предложение ученого ввести в научный оборот категорию «исключительное положение» как «режим, при введении которого органы государственной власти получают всю полноту власти, полномочия по установлению любых запретов и ограничений, по применению любых мер принуждения» [21]. Полагаем, что она может быть ис-

№ АКПИ21-77. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

[12] По делу о проверке конституционности положений статьи 3 Федерального закона «О ветеранах» в связи с запросом Казбековского районного суда Республики Дагестан : постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2011 г. № 24-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 7012.

[13] *Петрянина О. А* Чрезвычайное положение как особый правовой режим защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 4 (36). С. 135.

[14] Об оставлении без изменения решения Омского областного суда от 20.04.2023 об отказе в признании недействующим нормативного правового акта : апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 27 июля 2023 г. по делу № 66а-1172/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

[15] *Бахрах Д. Н*. Административное право России : учебник для вузов. М., 2000. С. 420.

[16] См.: *Алексеев С. С.* Теория права. 2-е изд. М., 1995. С. 245.

[17] См.: *Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д*. Указ. соч. С. 3. При этом анализируя категорию «административно-правовой режим», ученые рассматривают его как «определенное сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия» (*Бахрах Д. Н*. Указ. соч. С. 202).

[18] См.: *Матузов Н. И., Малько А. В*. Правовые режимы : понятие и виды // Правовая наука и реформа юридического образования : сборник науч. трудов. Вып. 4: Право и политика : современные проблемы соотношения и развития. Воронеж, 1996. С. 17–18.

[19] См.: *Шамсумова Э. Ф*. Правовые режимы (теоретический аспект) : автореф. дис. … канд. юрид. наук., Екатеринбург, 2001. С. 7–8.

[20] См.: *Ситников А. П*. Вопросы соотношения категорий «правовой режим», «правовое состояние», «правовой порядок» // Вестник Челяб. гос. ун-та. 2009. № 31. С. 11.

[21] *Гессен В. М*. Исключительное положение. Классика конституционного и административного права. Харьков, 2004. 418 с.

пользована как синоним понятию «чрезвычайное положение», поскольку рассматривается в качестве исторической предпосылки для формирования практики правового регулирования чрезвычайных правовых режимов[22]. Вместе с тем в юридической литературе предлагаются иные подходы к определению термина «чрезвычайный правовой режим» [23].

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона о ЧП чрезвычайное положение – это особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей[24]. Полагаем, что точка зрения С. Д. Хазанова относительно определения категорий «экстраординарные режимы» и «чрезвычайное положение» как административно-правового режима является более верной[25].

Таким образом, под чрезвычайным положением следует понимать экстраординарный (особый) правовой режим, вводимый органами публичной администрации на определенной территории в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья людей, устранения опасности, представляющей угрозу территориальной целостности государства. Исходя из этого, можно обозначить следующие области применения режима чрезвычайного положения: сфера публичного администрирования, финансово-хозяйственная, торговая деятельность организаций, предприятий и учреждений независимо от формы собственности, деятельность средств массовой информации, реализация основных прав и свобод, включая право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации, свободно распоряжаться способностями к труду и др.

Следует отметить, что Закон о ЧП не содержит иных дефиниций (например, чрезвычайные

[22] См., например: *Козинникова Е. Н.* Исключительное положение как чрезвычайный правовой режим (опыт анализа нормативных актов и работ полицеистов Российской империи конца XIX – начала XX века) // Genesis : исторические исследования. 2017. № 11. С. 87–95 ; *Ее же*. Чрезвычайный правовой режим исключительного положения : нормативные основы введения в имперской России // Вестник С.-Петерб. ун-та МВД России. 2017. № 4 (76). С. 32–37 ; *Ее же*. Чрезвычайный правовой режим исключительного положения в России в конце XIX – начале XX века в оценке представителей школы «возрожденного естественного права» // Вестник С.-Петерб. ун-та МВД России. 2019. № 1 (81). С. 26–36.

[23] Так, М. А. Громов определяет чрезвычайный правовой режим как «устанавливаемый в соответствии с федеральными конституционными или федеральными законами, относящимися к чрезвычайному законодательству, федеральными органами власти или специальными органами оперативного управления на региональном или муниципальном уровне на определенное время и на определенной территории особый порядок жизнедеятельности граждан, организаций, предприятий, учреждений, государственных органов федерального и регионального уровня, органов муниципального самоуправления с временными ограничениями конституционных прав и свобод граждан, должностных и юридических лиц, возложением на них дополнительных обязанностей, повышением ответственности в силу возникновения чрезвычайной обстановки, требующей применения норм чрезвычайного законодательства, принятия адекватных чрезвычайных мер, задействования объединенных группировок войск (сил) в рамках соответствующих государственных систем, направленных на предотвращение, пресечение и минимизацию последствий чрезвычайных обстоятельств социально-политического, военного или криминального характера, а также на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций природного, биолого-социального или техногенного характера в целях восстановления нарушенного общественного порядка и общественной безопасности, защиты прав и свобод личности, общества и государства, обеспечения Конституционных принципов территориальной целостности и суверенитета государства, национальной и военной безопасности» (*Громов М. А.* Административно-правовой режим, особый правовой режим, чрезвычайный правовой режим : соотношение и классификация // Научный портал МВД России. 2008. № 2. С. 28). Вместе с тем данное определение не учитывает обстоятельства, при которых чрезвычайное положение вводится на всей территории Российской Федерации и предусматривает применение не только временных ограничений, но и отдельных мер. Во избежание терминологической неопределенности полагаем, что следует использовать два понятия – чрезвычайный правовой режим (или режим чрезвычайного положения) и режим чрезвычайной ситуации.

[24] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

[25] Так, под экстраординарными режимами ученый понимает «особые режимы жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной деятельности и функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории, где сложилась экстраординарная ситуация» (*Хазанов С. Д.* Правовое регулирование чрезвычайного положения в Российской Федерации (административно-правовое исследование) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996. С. 12–13).

обстоятельства (глава 2), чрезвычайные ограничения (глава 3)). По мнению В. Б. Княжева и А. Ф. Майдыкова, отсутствие определений таких категорий, как «чрезвычайные обстоятельства», «особые условия», вызывает различные их интерпретации[26]. На наш взгляд, в главе 1 Закона о ЧП следует предусмотреть отдельную норму, закрепляющую основные понятия, в частности режим чрезвычайного положения как особый порядок функционирования органов публичной администрации и их должностных лиц, направленный на недопущение возникновения возможных экстраординарных ситуаций либо ликвидацию их последствий.

Основные методологические подходы к определению структуры правового режима чрезвычайного положения

В юридической литературе традиционно выделяют следующие элементы структуры отраслевого правового режима: метод правового регулирования, особую юридические средства регулирования, принципы (общие положения), особую отрасль законодательства, возглавляемую кодифицированным актом[27]. Однако чрезвычайное законодательство не имеет внешнюю форму выражения в актах кодифицированного типа, напротив, отмечается рассредоточенность законоположений об экстраординарных (особых) правовых режимах в нормах федерального и регионального законодательства. Как справедливо указывает А. А. Фомин, «чрезвычайные правоотношения имеют ряд особенностей, отличаются своей спецификой, *качественной неоднородностью* в русле общей теории правовых отношений, что выражается, прежде всего, в своеобразии их элементов и структурной организации» (курсив наш. – *Д. Л.*)[28].

Соотносимый со структурой правоотношения содержательный подход к определению правового, а точнее социального режима предложен В. Б. Исаковым. По его мнению, социальный режим состоит из трех элементов – объекта (носителя) режима, среды, содержания[29]. Представляется, что среда имеет принципиальное значение для реализации экстраординарных (особых) правовых режимов, поскольку определяет условия, при которых будут установлены меры и временные ограничения прав и свобод человека и гражданина, правоограничения в деятельности органов публичной администрации, организаций, предприятий и учреждений.

С точки зрения исследования правового института чрезвычайного положения С. Д. Хазанов выделяет следующие элементы его содержания: формы особого управления территорией чрезвычайного положения, особое правовое положение граждан и организаций, специальный административно-правовой инструментарий, разрешительные и общеобязательные типы регулирования, не существующие в нормальных условиях [30]. Аналогичной позиции придерживаются и другие авторы[31].

Рассматривая административно-правовую природу чрезвычайного положения, В. Б. Рушайло сформулировал следующие его правовые элементы: переход на особое положение физических и юридических лиц; использование особых форм управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, и особого административно-правового инструментария[32]. Полагаем, что нормативное закрепление указанных элементов в структуре правового режима должно осуществляться с учетом организационных форм деятельности органов публичной администрации в экстраординарных условиях. Применительно к режиму чрезвычайного положения это органы особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение (п. «а», «б» ст. 22 Закона о ЧП). Кроме того, для координации действий, сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, указом Президента РФ может быть создан объединенный оперативный штаб, возглавляемый комендантом территории, на которой введено чрезвычайное положение.

---

[26] См.: *Княжев В. Б., Майдыков А. Ф.* О некоторых особенностях правового регулирования деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в особых условиях // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 3 (47). С. 94, 96.

[27] См.: *Алексеев С. С.* Отрасли права // Проблемы теории государства и права. М., 1987. С. 208, 209.

[28] *Фомин А. А.* Чрезвычайное законодательство в российском государстве : теоретико-правовое исследование : автореф. дис.… канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 8.

[29] См.: *Исаков В. Б.* Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. М., 1987. С. 259.

[30] См.: *Хазанов С. Д.* Указ. соч. С. 16.

[31] См., например: *Джамбалаев Я. Р.* Чрезвычайное положение как особый правовой режим // Закон и право. 2011. № 4. С. 21–23.

[32] См.: *Рушайло В. Б.* Административно-правовые режимы : монография. М., 2000. С. 77– 78.

Исследуя особенности правового режима чрезвычайного положения через призму механизма его административно-правового обеспечения, Д. Н. Рачёв обосновал наличие следующих элементов: организационных мероприятий (издания нормативных правовых актов, регламентирующих введение правового режима чрезвычайного положения), оперативной обстановки, органа оперативного управления (объединенного оперативного штаба), субъектов обеспечения режима чрезвычайного положения, правовых норм и общественных отношений, возникающих в период обеспечения правового режима чрезвычайного положения, субъектов режимного регулирования [33]. Представляется, что координационный орган межотраслевой компетенции, основной задачей которого является обеспечение координации и согласованного функционирования различных ведомств, организаций и учреждений в кризисных ситуациях, может создаваться далеко не во всех случаях, что подтверждается судебной практикой. Так, Указ Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» предписывал создание группы для руководства действиями по разоружению и ликвидации вооруженных формирований и введению на территории республики режима чрезвычайного положения. Однако запланированные мероприятия в указанное время проведены не были, а состав группы и ее полномочия были в дальнейшем изменены[34].

Кроме того, субъектами режимного регулирования могут выступать органы и должностные лица, наделенные полномочиями по обеспечению реализации мер и временных ограничений в условиях кризисных ситуаций. В связи с этим считаем целесообразным отнести указанные категории субъектов к лицам, участвующим в обеспечении правового режима чрезвычайного положения.

В свою очередь, Ю. Ю. Басова анализирует функциональную структуру системы обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях, которая включает в себя следующие категории руководящих субъектов[35]: 1) органы, возглавляемые Президентом РФ (Администрация Президента РФ, Совет Безопасности РФ); 2) органы, возглавляемые Государственной думой (комитеты и комиссии); 3) органы, возглавляемые Правительством РФ (федеральные министерства); 4) Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Если следовать этой классификации, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации логично было бы отнести Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ. Вместе с тем законодательство не раскрывает их экстраординарные полномочия, что наводит на мысль о том, что они принимают опосредованное участие в обеспечении режима чрезвычайного положения, поскольку его введение не влечет ограничения компетенции (ст. 2 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»[36]). На наш взгляд, их включение в организационную структуру органов публичной администрации преждевременно.

По мнению С. Д. Хазанова, режим чрезвычайного положения, «с одной стороны, предоставляет исполнительной власти необходимый

[33] См.: *Рачёв Д. Н.* Механизм административно-правового обеспечения правового режима чрезвычайного положения // Закон и право. 2020. № 1. С. 178–181.

[34] По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 октября 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территориии Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[35] См.: *Басова Ю. Ю.* Функциональная структура системы обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях // Ученые записки Крым. федер. ун-та имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2020. № 3. С. 181, 188.

[36] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

юридический инструментарий, функциональные возможности которого позволяют быстро и эффективно устранить угрозу безопасности, а с другой – ограждает права и свободы человека от произвольных чрезвычайных мер, определяя исключительность ситуации, служащей основанием для их использования, срочность этих мер и точный перечень адекватных угрозе правоограничений»[37]. Аналогичной позиции придерживаются другие авторы[38]. Справедливость этих слов можно подтвердить, обратившись к чрезвычайному законодательству стран постсоветского пространства. Так, в соответствии со ст. 10 Закона Республики Армения от 21 апреля 2012 г. № ЗР-106 «О правовом режиме чрезвычайного положения»[39] ограничения в отношении прав и свобод должны применяться исключительно в целях, для которых они предусмотрены, и должны быть соразмерными – сопоставимыми указанным целям (ч. 1), а действия органов исполнительной власти – адекватными ситуации, обусловленной обстоятельствами, послужившими основанием для объявления чрезвычайного положения (ч. 2).

Таким образом, в экстраординарных ситуациях возрастает потребность в государственно-правовых механизмах и средствах, направленных на восстановление объектов жизнеобеспечения и транспорта, нормального функционирования органов публичной администрации, организаций торговли, предприятий и учреждений, средств связи и т. д. Учитывая особенности нормативного разграничения мер и временных ограничений, применяемых при введении чрезвычайного положения, специализация данного правового режима может исходить из правовой природы экстраординарной ситуации, обусловленной социально-политическими конфликтами либо состоянием окружающей природной среды, антропогенной нагрузкой на нее.

Проблемы реализации мер и временных ограничений, применяемых в условиях режима чрезвычайного положения

Один из недостатков, затрудняющих введение и реализацию особых режимов и режима чрезвычайного положения в частности, как представляется, заключается в том, что отдельные правоограничения и дополнительные обязанности, налагаемые при его введении, носят коллективный характер, т. е. «распространяются на население всей территории, вне зависимости от того, предпринимались ли конкретными субъектами противоправные действия или нет»[40].

Полагаем, что объем ограничения прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения должен быть сопоставим с уровнем угрозы безопасности личности, общества и государства[41]. По мнению С. В. Пчелинцева, применяемые меры и ограничения прав и свобод человека и гражданина «могут осуществляться только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры … не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения, а также не предусматривают ограничения прав и свобод, перечисленных в ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, которые не могут ограничиваться ни при каких обстоятельствах, в том числе и в условиях чрезвычайного положения»[42].

Анализ положений Закона о ЧП позволяет выделить общие меры и временные ограничения (ст. 11); специальные меры, применяемые при чрезвычайном положении, введенном при

[37] *Хазанов С. Д.* Указ. соч. С. 15.

[38] Рассмотрев различные научные подходы к понятию «чрезвычайное положение», А. В. Басов отмечает, что содержание режима чрезвычайного положения составляют, во-первых, полномочия органов государственной власти, во-вторых, ограничительные меры (см.: *Басов А. В.* Чрезвычайное положение : понятие и признаки // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7, № 10А. С. 103). См. также: *Кунтуев Д. Б.* Чрезвычайное правовое регулирование : понятие, признаки // Известия Алтайского гос. ун-та. 2014. № 2 (82). С. 138.

[39] Официальные ведомости (вестник) Республики Армения. 2012. 25 апр., № 21 (895). Ст. 473.

[40] Международная и внутригосударственная защита прав человека : учебник / А. Х. Абашидзе, З. Г. Алиев, К. Ф. Амиров [и др.] ; под ред. Р. М. Валеева. М., 2011. 830 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[41] В этой связи позволим процитировать слова известного правоведа И. К. Блюнчли : «Когда дело идет действительно о спасении государства и когда это спасение невозможно без нарушения существующих прав отдельных лиц или даже целых классов населения, правительство не может и не должно, щадя эти права, обрекать государство на гибель: непреклонно следуя принципу – воля народа есть высший закон, оно должно сделать все, что необходимо для сохранения и спасения государства» (*Bluntschli J. K.* Fllgemeines Staatsrecht. München, 1863. P. 112).

[42] *Пчелинцев С. В.* Правовое положение личности в период действия военного и чрезвычайного положения : теоретические аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

чрезвычайных ситуациях социального характера (ст. 12); меры, применяемые при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, чрезвычайных экологических ситуациях (ст. 13). При этом в законодательстве отдельных стран постсоветского пространства используется иной подход к разграничению общих и дополнительных мер и временных ограничений, применяемых в условиях чрезвычайного положения и возникшей в этой связи кризисной ситуации в социально-экономической сфере[43].

Достаточно интересной представляется классификация правоограничений, вводимых в условиях чрезвычайного положения в зависимости от основания объявления чрезвычайного положения, по содержанию правоограничения, субъектному составу, юридическим последствиям[44]. Вместе с тем следует четко определять и различать меры и временные ограничения, применяемые в условиях особого режима и чрезвычайного положения, поскольку они предполагают установление дифференцированного подхода в регулировании вопросов изменения управляющей подсистемы и реализации сопутствующих правоограничений. Соответственно, введение экстраординарных (особых) правовых режимов при реализации управленческих функций предполагает преобразование властвующей системы и перераспределение полномочий органов публичной администрации.

Исследователи также обращают особое внимание на юридические гарантии защиты прав и свобод граждан, которые должны быть соблюдены в целях обеспечения безопасности при возникновении угрозы жизни и здоровью населения[45]. В литературе представлены различные подходы к структурированию гарантий[46], однако их объединяет то, что реализация прав и свобод человека в период действия чрезвычайного положения обеспечивается различными органами государственной власти и иными государственными органами. Так, например, И. В. Шевченко выделяет в качестве гарантов органы государственной власти, правосудия, специальные государственные органы, обеспечивающие реализацию прав и свобод человека в период действия чрезвычайного положения, государственные органы, осуществляющие контроль за законодательной, исполнительной и судебной властью[47].

Следует отметить, что положения, закрепляющие полномочия органов публичной администрации (ст. 25, 28 Закона о ЧП), коррелируются с положениями специального законодательства. Так, п. 31 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» наделяет органы внутренних дел правом применять меры и временные ограничения, установленные Законом о ЧП, а п. 29 ч. 1 ст. 12 – обязанностью участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения. Представляется, что одной из организационно-правовых форм такого участия является нормативно установленный порядок и пределы применения физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия. Как отмечает В. Ю. Ухов, «указанные нормы, с одной стороны, обеспечивают защиту граждан от произвольного или незаконного использования правоохранительными органами мер административного воздействия. С другой – создают гарантии личной безопасности сотрудников органов внутренних дел»[48].

Применительно к вопросу об ограничении прав и свобод человека и гражданина, прав и за-

[43] См., например: О чрезвычайном положении : закон Республики Казахстан от 8 февраля 2003 г. № 387-II // Казахстанская правда. 2003. 13 февр. № 43-44 (23983-23984).

[44] См.: *Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д.* Указ. соч. С. 22.

[45] См.: *Казак Б. Б., Омаров О. С.* Правовые аспекты обеспечения режима чрезвычайного положения в современных условиях // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[46] См., например: *Шевченко И. В.* Конституционные гарантии реализации прав и свобод человека в деятельности органов государственной власти при чрезвычайном положении // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). 2009. № 4. С. 73–81 ; *Ее же*. Отраслевые гарантии соблюдения прав и свобод человека сотрудниками органов внутренних дел при чрезвычайном положении // Вестник экономической безопасности. 2009. № 10. С. 103–106 ; *Лебедев В. А.* Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // Lex Russica. 2017. № 1 (122). С. 130–139 ; *Вагапова Л. Х., Бадамшин С. Х.* Структура правового режима // С.-Петерб. образовательный вестник. 2016. № 2 (2). С. 26–28 ; *Саламов Н. М.-О.* Ограничение прав и свобод человека и гражданина в целях защиты здоровья в условиях пандемии : проблемы и предложения // Сибирский юридический вестник. 2021. № 4 (95). С. 52–59.

[47] См.: *Шевченко И. В.* Конституционные гарантии реализации прав и свобод человека… С. 73–79.

[48] *Ухов В. Ю.* О правовых гарантиях прав и свобод человека и ответственности граждан и должностных лиц в условиях чрезвычайного положения // Рос. следователь. 2007. № 20. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

конных интересов организаций, предприятий и учреждений в условиях экстраординарных ситуаций проведенный анализ положений Закона о ЧП позволяет выделить четыре основных направления, определяющих полномочия органов публичной администрации по обеспечению режима чрезвычайного положения: 1) ограничение свободы передвижения по территории, на которой введен специальный административно-правовой режим; 2) ограничения в отношении отдельных видов финансово-хозяйственной деятельности; 3) установление особого порядка реализации пищевых продуктов, лекарственных средств, товаров первой необходимости, оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, специальных средств; 4) запрещение или ограничение массовых мероприятий, деятельности средств массовой информации.

Проведенное исследование правового режима чрезвычайного положения позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Нормы чрезвычайного законодательства в условиях экстраординарных ситуаций, когда снижается эффективность прежних правовых регуляторов, обеспечивают устойчивое функционирование государства и деятельность субъектов публичного администрирования посредством расширения их правового инструментария и закрепления особых регулятивных юридических норм.

2. При установлении содержания категорий «экстраординарная ситуация», «чрезвычайная ситуация» отмечено, что в действующем законодательстве они зачастую используются как синонимичные. На наш взгляд, термин «экстраординарная ситуация» является собирательным понятием и включает в себя чрезвычайные ситуации социального, природного и техногенного характера, а также случаи, при которых осуществляются специальные операции по противодействию терроризму и экстремистской деятельности.

3. Сравнительный анализ различных научных подходов к рассмотрению термина «чрезвычайное (исключительное) положение» дает основание полагать, что он представляет собой экстраординарный (особый) правовой режим, вводимый органами публичной администрации на определенной территории в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья людей, устранения опасности, представляющей угрозу территориальной целостности государства. Данный правовой режим применяется в сферах публичного администрирования, финансово-хозяйственной, торговой деятельности организаций, предприятий и учреждений независимо от формы собственности, деятельности средств массовой информации, при реализации основных прав и свобод граждан, иностранных лиц и лиц без гражданства.

4. Неопределенность терминологического аппарата, закрепленного в Законе о ЧП, свидетельствует о необходимости его изменения и дальнейшего совершенствования. В этой связи считаем целесообразным предусмотреть в главе 1 данного закона отдельную норму, закрепляющую основные понятия, в частности режим чрезвычайного положения как особый порядок функционирования органов публичной администрации и их должностных лиц, направленный на недопущение возникновения возможных экстраординарных ситуаций либо ликвидацию их последствий.

5. Проведенный структурный анализ чрезвычайного законодательства и обобщение мнений отдельных ученых позволили сформировать комплексное представление об основных направлениях, определяющих полномочия органов публичной администрации по обеспечению режима чрезвычайного положения. К ним относятся: 1) ограничение свободы передвижения по территории, на которой введен специальный административно-правовой режим; 2) ограничения в отношении отдельных видов финансово-хозяйственной деятельности; 3) установление особого порядка реализации пищевых продуктов, лекарственных средств, товаров первой необходимости, оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, специальных средств; 4) запрещение или ограничение массовых мероприятий, деятельности средств массовой информации.

Библиографический список

Алексеев С. С. Отрасли права // Проблемы теории государства и права. М. : Юридическая литература, 1987. 446 с.

Алексеев С. С. Теория права. 2-е изд. М., 1995. 311 с.

Басов А. В. Чрезвычайное положение: понятие и признаки // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7, № 10А. С. 99–106.

Басова Ю. Ю. Функциональная структура системы обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях // Ученые записки Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского. Юридические науки. 2020. № 3. С. 181–189.

Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов. М. : Норма, 2000. 640 с.

Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Правовой режим чрезвычайного положения. Екатеринбург : Изд-во Сверд. юрид. ин-та, 1992. 33 с.

Вагапова Л. Х., Бадамшин С. Х. Структура правового режима // С.-Петерб. образовательный вестник. 2016. № 2 (2). С. 26–28.

Гессен В. М. Исключительное положение. Классика конституционного и административного права. Харьков, 2004. 418 с.

Громов М. А. Административно-правовой режим, особый правовой режим, чрезвычайный правовой режим : соотношение и классификация // Научный портал МВД России. 2008. № 2. С. 24–29.

Джамбалаев Я. Р. Чрезвычайное положение как особый правовой режим // Закон и право. 2011. № 4. С. 21–23.

Елистратов А. И. Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М. : Издание Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1917. 294 с.

Исаков В. Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. М. : Юридическая литература, 1987. С. 245–267.

Казак Б. Б., Омаров О. С. Правовые аспекты обеспечения режима чрезвычайного положения в современных условиях // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Княжев В. Б., Майдыков А. Ф. О некоторых особенностях правового регулирования деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в особых условиях // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 3 (47). С. 91–96.

Козинникова Е. Н. Исключительное положение как чрезвычайный правовой режим (опыт анализа нормативных актов и работ полицеистов Российской империи конца XIX – начала XX века) // Genesis : исторические исследования. 2017. № 11. С. 87–95.

Козинникова Е. Н. Чрезвычайный правовой режим исключительного положения в России в конце XIX – начале XX века в оценке представителей школы «возрожденного естественного права» // Вестник С.-Петерб. ун-та МВД России. 2019. № 1 (81). С. 26–36.

Козинникова Е. Н. Чрезвычайный правовой режим исключительного положения : нормативные основы введения в имперской России // Вестник С.-Петерб. ун-та МВД России. 2017. № 4 (76). С. 32–37.

Кропачева А. В. О некоторых вопросах процедуры введения режима чрезвычайного положения в Российской Федерации // Вестник ун-та им. О. Е. Кутафина. 2016. № 5 (21). С. 196–201.

Кунтуев Д. Б. Чрезвычайное правовое регулирование : понятие, признаки // Известия Алтайского гос. ун-та. 2014. № 2 (82). С. 137–139.

Лебедев В. А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // Lex Russica. 2017. №1 (122). С. 130-139.

Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы : понятие и виды // Правовая наука и реформа юридического образования : сборник науч. трудов. Вып. 4: Право и политика : современные проблемы соотношения и развития. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1996. С. 16–29.

Международная и внутригосударственная защита прав человека : учебник / А. Х. Абашидзе, З. Г. Алиев, К. Ф. Амиров [и др.] ; под ред. Р. М. Валеева. М. : Статут, 2011. 830 с.

Мелехин А. В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации : теоретические, правовые и организационные проблемы его реализации : монография. М. : Академия управления МВД России, 2013. 460 с.

Охотский Е. В. Государственное антикризисное управление : учебник для бакалавриата и магистратуры. М. : Юрайт, 2019. 371 с.

Петрянина О. А. Чрезвычайное положение как особый правовой режим защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 4 (36). С. 135–138.

Пчелинцев С. В. Правовое положение личности в период действия военного и чрезвычайного положения : теоретические аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Рачёв Д. Н. Механизм административно-правового обеспечения правового режима чрезвычайного положения // Закон и право. 2020. № 1. С. 178–181.

Романовский В. Г. Экстраординарная ситуация : понятие, правовой режим, особенности регулирования // Наука. Общество. Государство. 2021. № 1 (33). С. 54–62.

Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : монография. М. : Щит-М, 2000. 263 с.

Саламов Н. М.-О. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в целях защиты здоровья в условиях пандемии : проблемы и предложения // Сибирский юридический вестник. 2021. № 4 (95). С. 52–59.

Ситников А. П. Вопросы соотношения категорий «правовой режим», «правовое состояние», «правовой порядок» // Вестник Челяб. гос. ун-та. 2009. № 31. С. 9–11.

Ухов В. Ю. О правовых гарантиях прав и свобод человека и ответственности граждан и должност-

ных лиц в условиях чрезвычайного положения // Рос. следователь. 2007. № 20. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Фомин А. А. Чрезвычайное законодательство в российском государстве : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 27 с.

Хазанов С. Д. Правовое регулирование чрезвычайного положения в Российской Федерации (административно-правовое исследование) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996. 26 с.

Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы (теоретический аспект) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. 23 с.

Шевченко И. В. Конституционные гарантии реализации прав и свобод человека в деятельности органов государственной власти при чрезвычайном положении // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). 2009. № 4. С. 73–81.

Шевченко И. В. Отраслевые гарантии соблюдения прав и свобод человека сотрудниками органов внутренних дел при чрезвычайном положении // Вестник экономической безопасности. 2009. № 10. С. 103–106.

Bluntschli J. K. Allgemeines Staatsrecht. Bd. 1–3. umgearb. Aufl. München : Verl. der Literarisch-artistischen Anstalt, 1863. VIII, 562 p.

References

Alekseev S. S. Branches of law // Problems of the theory of state and law. Moscow : Legal. literature, 1987. 446 p.

Alekseev S. S. Theory of law. 2nd ed. Moskow, 1995. 311 p.

Basov A. V. State of emergency : concept and signs // Issues of Russian and international law. 2017. Vol. 7, no. 10A. P. 99–106.

Basova Yu. Yu. Functional structure of the system for ensuring the rule of law in emergency situations // Scientific notes of the Crimean Federal University named after V. I. Vernadsky. Legal sciences. 2020. No. 3. P. 181–189.

Bakhrakh D. N. Administrative law of Russia : textbook for universities. Moskow : NORMA, 2000. 640 p.

Bakhrakh D. N., Khazanov S. D. Legal regime of a state of emergency. Yekaterinburg : Publishing house of the Sverdlovsk Law Institute, 1992. 33 p.

Vagapova L. Kh., Badamshin S. Kh. Structure of the legal regime // St. Petersburg Educational Bulletin. 2016. No. 2 (2). P. 26–28.

Gessen V. M. Exceptional situation. Classics of constitutional and administrative law. Kharkov, 2004. 418 p.

Gromov M. A. Administrative legal regime, special legal regime, emergency legal regime : correlation and classification // Scientific portal of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2008. No. 2. P. 24–29.

Dzhambalayev Y. R. State of emergency as a special legal regime // Law and legistation. 2011. No. 4. P. 21–23.

Elistratov A. I. Basic principles of administrative law. 2nd ed., corr. and exp. Moscow : Publication by G. A. Leman and S. I. Sakharov, 1917. 294 p.

Isakov V. B. The mechanism of legal regulation and legal regimes // Problems of the theory of state and law. Moskow : Legal literature, 1987. P. 245–267.

Kazak B. B., Omarov O. S. Legal aspects of ensuring a state of emergency in modern conditions // Gaps in Russian legislation. 2016. No. 7. Access from SPS "ConsultantPlus".

Knyazhev V. B., Maydykov A. F. On some features of the legal regulation of the activities of internal affairs bodies of the Russian Federation in special conditions // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. No. 3 (47). P. 91–96.

Kozinnikova E. N. State of exception as an emergency legal regime (experience of analyzing regulations and works of police officers of the Russian Empire at the end of the 19th – beginning of the 20th century) // Genesis : historical studies. 2017. No. 11. P. 87–95.

Kozinnikova E. N. The emergency legal regime of the state of exception in Russia at the end of the 19th – beginning of the 20th century as assessed by representatives of the school of "revived natural law" // Bulletin of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 1 (81). P. 26–36.

Kozinnikova E. N. Emergency legal regime of a state of exception : regulatory framework for introduction in imperial Russia // Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2017. No. 4 (76). P. 32–37.

Kropacheva A. V. On some issues of the procedure for introducing a state of emergency in the Russian Federation // Bulletin of the O. E. Kutafin University. 2016. No. 5 (21). P. 196–201.

Kuntuev D. B. Emergency legal regulation : concept, signs // News of Altai State University. 2014. No. 2 (82). P. 137–139.

Lebedev V. A. Constitutional foundations of restrictions on the rights and freedoms of man and citizen // Lex Russica. 2017. No. 1 (122). P. 130–139.

Matuzov N. I., Malko A. V. Legal regimes : concept and types // Legal science and reform of legal education : Collection of scientific studies works. Vol. 4: Law and politics : modern problems of correlation and development. Voronezh : Voronezh University Publishing House, 1996. P. 16–29.

International and domestic protection of human rights : textbook / A. Kh. Abashidze, Z. G. Aliev, K. F. Amirov [et al.] ; R. M. Valeeva (ed.). Moscow : Statute, 2011. 830 p.

Melekhin A.V. Emergency legislation of the Russian Federation : theoretical, legal and organizational problems of its implementation : monograph. Moscow : Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2013. 460 p.

Okhotsky E. V. State anti-crisis management : textbook for bachelor's and master's degrees. Moskow : Yurayt Publishing House, 2019. 371 p.

Petryanina O. A. State of emergency as a special legal regime for the protection of human and civil rights and freedoms in the Russian Federation // Legal science and practice : Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2016. No. 4 (36). P. 135–138.

Pchelintsev S. V. Legal status of the individual during the period of martial law and states of emergency : theoretical aspects // Constitutional and municipal law. 2004. No. 6. Access from SPS "ConsultantPlus".

Rachev D. N. Mechanism of administrative and legal support of the legal regime of a state of emergency // Legistation and law. 2020. No. 1. P. 178–181.

Romanovsky V. G. Extraordinary situation : concept, legal regime, features of regulation // Science. Society. State. 2021. No. 1 (33). P. 54–62.

Rushailo V. B. Administrative and legal regimes : monograph. Moscow : Shchit-M, 2000. 263 p.

Salamov N. M.-O. Restriction of human and civil rights and freedoms in order to protect health during a pandemic : problems and proposals // Siberian Legal Bulletin. 2021. No. 4 (95). P. 52–59.

Sitnikov A. P. Issues of correlation between the categories "legal regime", "legal status", "legal order" // Bulletin of Chelyabinsk State University. 2009. No. 31. P. 9–11.

Ukhov V. Yu. On legal guarantees of human rights and freedoms and the responsibility of citizens and officials in a state of emergency // Russian investigator. 2007. No. 20. Access from SPS "ConsultantPlus".

Fomin A. A. Emergency legislation in the Russian state : theoretical and legal research : cand. legal sci. dis. abstr. Saratov, 2001. 27 p.

Khazanov S. D. Legal regulation of a state of emergency in the Russian Federation (administrative and legal research) : cand. legal sci. dis. abstr. Ekaterinburg, 1996. 26 p.

Shamsumova E. F. Legal regimes (theoretical aspect) : cand. legal sci. dis. abstr. Ekaterinburg, 2001. 23 p.

Shevchenko I. V. Constitutional guarantees for the implementation of human rights and freedoms in the activities of public authorities during a state of emergency // Society. Wednesday. Development (Terra Humana). 2009. No. 4. P. 73–81.

Shevchenko I. V. Industry guarantees of observance of human rights and freedoms by employees of internal affairs bodies during a state of emergency // Bulletin of economic security. 2009. No. 10. P. 103–106.

Bluntschli J. K. Allgemeines Staatsrecht. Bd. 1. 3. umgearb. Aufl. Münhen : Verl. der Literarisch-artistischen Anstalt, 1863. VIII, 562 p.

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева

Лифанов Д. М., преподаватель кафедры административного права

E-mail: d.m.lifanov@usla.ru

Поступила в редакцию: 09.12.2023

Для цитирования:

Лифанов Д. М. Режим чрезвычайного положения: вопросы теории и практики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 212–223. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/212-223.

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev

Lifanov D., Lecturer of Administrative Law Department

E-mail: d.m.lifanov@usla.ru

Received: 09.12.2023

For citation:

Lifanov D. M. Name of emergency: questions of theory and practice // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2. P. 212–223. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/212-223.

УДК 344.3
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/224-228

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВОЕННОЙ ПОЛИЦИИ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

П. Н. Шабанов
Воронежский государственный университет

LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES OF THE MILITARY POLICE ARMED FORCES OF THE RUSSIAN FEDERATION

P. N. Shabanov
Voronezh State University

Аннотация: исследуется правовой статус и основные направления деятельности военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации, обосновывается позиция о необходимости отнесения органов военной полиции к числу правоохранительных органов.
Ключевые слова: военная полиция, правоохранительные органы, Вооруженные силы Российской Федерации.

Abstract: the article is devoted to the study of the legal status and main activities of the military police of the Armed Forces of the Russian Federation, the position on the need to classify the military police as a law enforcement agency is justified.
Key words: military police, law enforcement agencies, Armed forces of the Russian Federation.

Постоянный процесс совершенствования государственного аппарата непосредственно связан с разработкой и воплощением в жизнь концепции организации и деятельности системы правоохранительных органов. В недавнем прошлом произошло очередное реформирование данной системы, в результате которого функции правоохранительной деятельности государства были переданы вновь образованным органам, правовое положение которых недостаточно четко определено и вызывает споры в профессиональной среде: военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации[1] и Войскам национальной гвардии Российской Федерации[2]. В этой связи особенно важен вопрос об отнесении данных структур к правоохранительным органам Российской Федерации. Это важно и с точки зрения теории правоохранительной деятельности, и с позиций оптимального правоприменения, в том числе использования юридических мер воздействия, и особенно мер государственного принуждения. Правовой статус военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации отличается, как представляется, определенным дуализмом. С одной стороны, военная полиция является составной частью Вооруженных сил Российской Федерации, с другой – наделена целым спектром правоохранительных функций. Подобное положение довольно нетипично

[1] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации : федер. закон от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.01.2024) ; Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ от 25 марта 2015 г. № 161 (в ред. от 21.12.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.01.2024).

[2] О войсках национальной гвардии Российской Федерации : федер. закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (в ред. от 04.08.2023). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.01.2024).

© Шабанов П. Н., 2024

для других правоохранительных органов и ставит перед исследователем данной проблемы достаточно трудную задачу по разрешению вопроса об отнесении данных органов к числу правоохранительных.

Военная полиция является основным институтом по обеспечению законности и правопорядка в вооруженных силах, а также по борьбе с преступностью и правонарушениями среди военнослужащих во многих армиях иностранных государств. В настоящее время военная полиция существует в более чем полусотне армий мира, в том числе в США, Великобритании, Германии, Франции и Китае, а также в армиях закавказских и среднеазиатских республик и некоторых прибалтийских государств[3].

В юридической литературе отсутствует единство в определении правового статуса органов военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации. В соответствии со ст. 25.1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» военная полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих, лиц гражданского персонала, обеспечения в Вооруженных силах законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов Вооруженных сил, а также в пределах своей компетенции для противодействия преступности и защиты других охраняемых законом правоотношений в области обороны[4]. В связи с этим ряд исследователей, к примеру О. Л. Васильев, считает, что военная полиция относится к числу правоохранительных органов, осуществляющих функции борьбы с преступностью и охраны общественного порядка, но строго в пределах Вооруженных сил Российской Федерации[5]. Другие авторы занимают позицию, в соответствии с которой деятельность военной полиции имеет все признаки правоохранительной деятельности и относят эти органы к числу правоохранительных органов Российской Федерации, отмечая при этом, что правоохранительные функции военной полиции должны иметь первостепенное значение по отношению к другим, выполняемым ею в рамках Устава военной полиции[6]. Есть и последовательные противники подобной позиции, четко разделяющие военную и правоохранительную службы и не допускающие их смешение в одной структуре[7]. Другие авторы высказывают определенные сомнения в возможности отнесения военной полиции к числу правоохранительных органов Российской Федерации[8]. Еще одна точка зрения российских правоведов сводится к тому, что военная полиция относится ими к числу органов государственной безопасности наряду с Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Федеральной службой охраны Российской Федерации. При этом часть авторов указывает на отсутствие тождественности понятий военной полиции и органа внутренних дел и призывает изменить наименование военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации на полицию в Вооруженных силах Российской Федерации, чтобы подчеркнуть тот факт, что военная полиция не является правоохранительным органом[9].

Как следует из представленного обзора существующих позиций российских ученых-юристов, вопрос правового статуса военной полиции является крайне дискуссионным и актуальным, особенно в настоящее время, в условиях проведения специальной военной операции на Украине, когда происходит значительное увеличение численности личного состава Вооруженных сил Российской Федерации и соответственно возрастает необходимость привлечения дополнительных ресурсов для поддержания законности и правопорядка в

[3] См.: *Матвеев С. П.* Формирование военной полиции в Вооруженных силах Российской Федерации : зарубежный опыт и перспективы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 2. С. 124–132.

[4] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.02.2024).

[5] См.: Судоустройство и правоохранительные органы : учебник / под ред. Л. В. Головко. М., 2020. С. 631.

[6] См.: *Минтягов С. А.* Правоохранительные функции военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в вооруженных силах – военно-правовое обозрение. 2021. № 3. С. 5 9.

[7] См.: *Зырянов С. М.* Административный надзор полиции и полицейский надзор : соотношение правовых категорий // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 48–49.

[8] См.: *Бекетов О. И., Опарин В. Н., Сургутсков В. И.* Сфера внутренних дел и современная система правоохранительных органов России // Рос. юридический журнал. 2018. № 1. С. 137–142.

[9] См.: *Галузо В. Н., Канафин Н. А.* О допустимости включения военной полиции в систему правоохраны российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2019. № 5. С. 94–97.

Вооруженных силах, а также для противодействия преступности в их рядах.

Как представляется, ответ на вопрос о правовом статусе военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации лежит как в области анализа содержания нормативно-правовых актов, регулирующих ее деятельность, так и в плоскости реальных функций, полномочий и задач военной полиции.

В теории правоохранительной деятельности существуют довольно четкие критерии отнесения того или иного государственного органа к правоохранительным: цели и содержание деятельности данных органов, строгая регламентация порядка осуществления данной деятельности, возможность применения юридических мер воздействия.

Главнейшим признаком отнесения того или иного органа к правоохранительным являются цели его деятельности. В соответствие с п. 7 Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации целями деятельности органов военной полиции являются[10]:

– защита жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих;

– обеспечение в Вооруженных силах законности и правопорядка;

– охраны объектов Вооруженных сил;

– противодействие преступности.

Проанализировав содержание данной нормы, мы пришли к выводу, что цели деятельности военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации в полной мере соответствуют целям правоохранительной деятельности и позволяют уверенно говорить о возможности отнесения органов военной полиции к правоохранительным на основе соответствия данному признаку правоохранительной деятельности.

Следующим признаком правоохранительной деятельности является ее осуществление специально уполномоченными органами. И здесь возникает вопрос, касающийся нормативного регулирования деятельности военной полиции, а именно: должен ли это быть закон или подзаконный акт[11]. Еще в 2000 г. в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации был представлен законопроект «О военной полиции Российской Федерации», и хоть до настоящего времени названный закон не принят, но наличие такого законопроекта свидетельствует о том, что органы военной полиции рассматривались авторами законопроекта в качестве федерального органа исполнительной власти. Несмотря на то, что военная полиция в нашей стране уже давно существует, а также созданы и функционируют управленческие органы этого подразделения, правовая основа ее деятельности находится в стадии формирования. И как верно указывает С. П. Матвеев, принятый Устав военной полиции и федеральный закон, посвященный органам военной полиции, принятие которого предполагается, представляли бы собой разумный компромиссный вариант, объединяющий положения уже действующих нормативных актов о правоохранительных органах. Все сказанное также свидетельствует о соотнесении военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации по рассматриваемому признаку с правоохранительными органами.

Военная полиция так же, как и другие правоохранительные органы, свою деятельность осуществляет в строгом соответствии с «Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации» (п. 9 Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации)[12].

Важным является и вопрос о «массовой доле» правоохранительной деятельности того или иного государственного органа относительно всех его основных направлений деятельности. Анализируя положения Устава военной полиции, в особенности п. 19–20, можно выделить среди функций органов военной полиции пра-

[10] Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ от 25 марта 2015 г. № 161 (в ред от 01.03.2024). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.03.2024).

[11] См.: *Матвеев С. П.* Формирование военной полиции в Вооруженных силах РФ : зарубежный опыт и перспективы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 2. С. 124–132.

[12] Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации…

воохранительные и неправоохранительные функции. Но все же ключевыми направлениями деятельности являются именно правоохранительные: обеспечение правопорядка и воинской дисциплины, участие в обеспечении законности, а также осуществление в пределах своей компетенции противодействия преступности; осуществление полномочий органа дознания в Вооруженных силах; производство в соответствии с компетенцией по делам об административных правонарушениях и проведение разбирательств по дисциплинарным проступкам и др. При этом органы военной полиции осуществляют и оперативно-розыскную деятельность и ряд других функций, не являющихся правоохранительными. Таким образом, можно сделать вполне обоснованный вывод о том, что правоохранительная деятельность военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации является для нее приоритетной, с явным преобладанием над иными видами и направлениями служебной деятельности.

Говоря о возможности применения юридических мер воздействия как неотъемлемом признаке отнесения к числу правоохранительных органов, необходимо отметить, что в Уставе военной полиции содержится раздел (п. 264–273), посвященный применению военной полицией мер государственного принуждения, которые являются мерами юридического воздействия. Данное обстоятельство позволяет относить органы военной полиции к числу правоохранительных.

Суммируя все сказанное, можно сделать однозначный вывод о возможности отнесения военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации к числу правоохранительных органов. Все признаки таковых, известные теории правоохранительной деятельности, четко просматриваются в организации и служебной деятельности данной структуры. При этом окончательное закрепление статуса военной полиции как правоохранительного органа необходимо произвести в специальном федеральном законе.

Библиографический список

Бекетов О. И., Опарин В. Н., Сургутсков В. И. Сфера внутренних дел и современная система правоохранительных органов России // Рос. юридический журнал. 2018. № 1. С. 137–142.

Галузо В. Н., Канафин Н. А. О допустимости включения военной полиции в систему правоохраны Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2019. № 5. С. 94–97.

Зырянов С. М. Административный надзор полиции и полицейский надзор : соотношение правовых категорий // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 48–49.

Матвеев С. П. Формирование военной полиции в Вооруженных силах Российской Федерации : зарубежный опыт и перспективы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 2. С. 124–132.

Минтягов С. А. Правоохранительные функции военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в вооруженных силах – военно-правовое обозрение. 2021. № 3. С. 5–9.

Судоустройство и правоохранительные органы : учебник / под ред. Л. В. Головко. М. : Городец, 2020. С. 631.

References

Beketov O. I., Oparin V. N., Surgutskov V. I. The sphere of internal affairs and the modern system of law enforcement agencies of Russia // Russian legal journal. 2018. No. 1. P. 137–142.

Galuzo V. N., Kanafin N. A. On the admissibility of including the military police in the system of law protection of the Russian Federation // Agrarian and Land Law. 2019. No. 5. P. 94–97.

Judicial system and law enforcement agencies : a textbook / L. V. Golovko (ed.). Moscow : Publishing house «Gorodets». 2020. P. 631.

Zyryanov S. M. Administrative police supervision and police supervision : ratio of legal categories // Journal. grew. right. 2012. No. 2. P. 48–49.

Matveev S. P. Formation of military police in the Armed Forces of the Russian Federation : foreign experience and prospects // Processing of Voronezh State University. Series: Law. 2014. No. 2. P. 124–132.

Mintyagov S. A. Law enforcement functions of the military police of the Armed Forces of the Russian Federation // Law in the armed forces – military legal review. 2021. No. 3. P. 5–9.

Воронежский государственный университет
Шабанов П. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности
E-mail: pshabanov@rambler.ru

Поступила в редакцию 13.03.2024

Для цитирования:
Шабанов П. Н. Правоохранительная деятельность военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 224–228. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/224-228.

Voronezh State University
Shabanov P. N., Candidate of Legal Science, Associate professor of the Organization of the Judge Power and Law-enforcement Activity Department
E-mail: pshabanov@rambler.ru

Reserved: 13.03.2024

For citation:
Shabanov P. N. Law enforcement activities of the military police armed forces of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 224–228. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/224-228.

УДК 342.59
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/229-236

ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Е. А. Раджабова
Воронежский государственный университет

DISCRETIONARY POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

E. A. Radzhabova
Voronezh State University

Аннотация: исследуется понятие дискреционных полномочий и его соотношение со смежными категориями. Формулируются и обосновываются научные положения, касающиеся определения, признаков и содержания дискреционных полномочий органов публичной власти.
Ключевые слова: дискреция, усмотрение, дискреционные полномочия, органы публичной власти.

Abstract: the article examines the concept of discretionary powers and its relationship with related categories. Scientific provisions concerning the definition, characteristics and content of discretionary powers of public authorities are formulated and justified.
Key words: discretion, discretion, discretionary powers, public authorities.

Категория «дискреционное полномочие» в юридической литературе и в судебных актах используется достаточно часто. В широком смысле она понимается как компетенция[1] органов публичной власти и их должностных лиц действовать по собственному усмотрению в зависимости от обстоятельств в пределах, предусмотренных правовой нормой[2]. На сегодняшний день отсутствует единый подход к понятийно-категориальному аппарату в отношении дискреционных полномочий, наблюдается смешение и отождествление близких, но различных по сущностной нагрузке понятий. По справедливому замечанию П. П. Серкова, несмотря на множество научных публикаций отечественная доктрина усмотрения представляет собой «пеструю смесь не согласующихся между собой, нередко оторванных от потребностей административной и судебной практики суждений, характеризующихся к тому же отсутствием единого категориального аппарата»[3].

[1] Компетенция органов публичной власти является значительно более широким понятием, чем дискреционные полномочия, ведь компетенция включает не только права и обязанности, но также другие элементы, определяющие статус соответствующих органов. Это прежде всего задачи, цели и функции органа публичной власти, которые определяют характер реализации дискреционных полномочий. По вопросу содержания компетенции как элемента правового статуса органов и должностных лиц публичной власти существует несколько подходов: 1) узкий, при котором компетенция рассматривается как совокупность властных полномочий; 2) оптимальный, когда элементами компетенции выступают предметы введения и полномочия; 3) широкий, при котором в содержание компетенции включают и другие элементы (функции, задачи, цели и т. п.).

© Раджабова Е. А., 2024

[2] Цит. по: *Ильин И. М.* Конституционная дискреция как обуславливающий фактор суверенитета России, в том числе бюджетно-финансовой сфере // Наука и образование : хозяйство и экономика ; предпринимательство ; право и управление. 2021. № 4 (131). С. 80. См. также: *Ларина А. В.* Дискреционные полномочия прокурора в досудебном производстве России и других стран СНГ (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2019. 34 с.

[3] *Серков П. П., Соловей Ю. П.* Административное усмотрение : вопросы и ответы (часть 1) // Сибирское юридическое обозрение. 2022. № 4. С. 374.

Исследуя проблематику[4] дискреционных полномочий, ученые-правоведы единогласны в том, что дискрецией (усмотрением) орган публичной власти (его должностное лицо) наделяется законом. При этом неопределенность в понимании дискреционных полномочий, отсутствие в законодательстве принципов и гарантий их реализации приводит к негативным последствиям в ходе их практического применения. Действуя по собственному «законному» усмотрению, в некоторых случаях органы публичной власти и их должностные лица могут выходить за видимые границы полномочий, оставаясь при этом однако в рамках закона, а публично-правовые споры, связанные с осуществлением дискреционных полномочий, при отсутствии их правового регулирования разрешаются правоприменителем в большей степени интуитивно, в соответствии с его представлениями о должном.

Выдвигаемые теоретиками предложения по нормативной регламентации дискреции не находят должного признания со стороны законодателя. Тем не менее следует отметить, что сравнительно недавно в одном из ведомственных актов нашло свое отражение понятие дискреционного полномочия, которое определялось как «совокупность прав и обязанностей должностных лиц, предоставляющие им возможность по своему усмотрению определить вид и содержание принимаемого управленческого решения, либо предоставляющие возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких предусмотренных ведомственным актом вариантов управленческих решений»[5]. Позднее данный правовой акт утратил силу, однако дальнейшая попытка нормативного закрепления дефиниции воплотилась уже в Проекте федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации», которым предложено понимание дискреционного полномочия (усмотрения) как предоставленной законодательством административным органам, должностным лицам возможности «принимать или не принимать административный акт либо выбирать определенный вариант решения, его вид и содержание в соответствии с законом»[6]. Как известно, внесение законопроектов отнюдь не гарантирует их принятие, вместе с тем факт инициирования отражает наличие общественного запроса на регулирование соответствующей сферы отношений.

Понятие и признаки дискреционных полномочий

Существующее в современной юридической науке многообразие подходов к определению дискреционных полномочий, по нашему мнению, может быть сведено к двум основным.

Первый. Дискреционное полномочие рассматривается через категорию диспозитивности[7], как субъективное право, правомочие, потенциальная возможность, свобода выбора. Так, А. Д. Кириллова, исследуя вопросы судебного усмотрения, предлагает определять дискреционное полномочие как «специальное право решать по собственному усмотрению в рамках закона возникающие в процессе правоприменения вопросы, выбирать средства и способы разрешения юридического дела на основе профессионального опыта и внутреннего убеждения»[8] правоприменителя. По словам Р. Г. Валиева,

---

[4] Проблематика дискреционных полномочий активно исследуется в контексте административно-правовой науки, тем не менее ряд научных работ посвящен конституционно-правовым аспектам (См.: *Шарнина Л. А.* Усмотрение в конституционном праве : дис. … канд. юрид. наук. М., 2019. 363 с. ; *Капицын В. М.* Государственная дискреция как проблема конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 2–8 ; *Хорунжий С. Н.* Конституционно-правовые аспекты дискреционных полномочий федерального законодателя в сфере избирательного права и процесса // Конституционализм и государствоведение. 2020. № 1 (17). С. 32–43 ; *Раджабова Е. А.* Конституционные основы дискреционных полномочий органов публичной власти // Наукосфера. 2021. № 11-2. С. 223–226).

[5] Об утверждении Методических рекомендаций по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность : приказ ФМС России от 22 января 2009 г. № 3. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

[6] *Давыдов К. В.* Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 52.

[7] См.: *Демин А. В.* К вопросу о дискреционных полномочиях как проявлении диспозитивности в праве // Татищевские чтения : актуальные проблемы науки и практики : материалы XIV Междунар. науч.-практ. конф. г. Тольятти, 2021 апреля 2017 г. : в 4 т. / отв. ред. В. А. Якушин, Г. Р. Галеева. Тольятти, 2017. С. 5.

[8] *Кириллова А. Д.* Дискреционные полномочия в правоприменительной деятельности российских судей : теоретико-правовое исследование. СПб., 2017. С. 36.

дискреционное полномочие представляет собой «нормативно обусловленную возможность властных субъектов юридической деятельности действовать по своему усмотрению, выбирая соответствующий вариант юридически значимого поведения исходя из стоящих перед ними задач»[9]. Ю. Н. Мильшин определяет дискреционное полномочие через категорию свободы должностных лиц оценивать сложившуюся ситуацию и принимать одно из выбранных решений, которое имеет законодательное закрепление[10].

Данный подход основан на самостоятельном, раздельном существовании прав и обязанностей. Суждение о том, что права и обязанности – различные по своей правовой природе понятия – для современной юриспруденции является правовой аксиомой: если право – это мера возможного поведения субъекта, то обязанность представляет собой должное поведение. Данное правило в одинаковой мере распространяется как на субъекты частного права (граждан), так и на субъекты публичного права (должностных лиц). На это обращает внимание В. И. Фадеев, отмечая, что права и обязанности сохраняют в рамках компетенции относительно самостоятельный характер, т. е. права предоставляют органам публичной власти возможность выбора решения того или иного вопроса, а обязанности, наоборот, такой свободы не предоставляют, но жестко регламентируют действия соответствующих органов[11]. Иными словами, когда элемент права становится преобладающим при неконкретности обязанности[12], тогда полномочие внешне приобретает вид субъективного права[13]. Как следствие, неиспользование дискреционных полномочий не влечет применение мер принудительного воздействия[14].

Второй. Дискреционное полномочие определяется как правообязанность. Так, М. Ю. Тихомиров называет дискреционным скрытое полномочие должностного лица или органа государственной власти, проявляющееся, как правило, в силу умолчания закона[15]. М. И. Клеандров рассматривает их в качестве законных полномочий, позволяющих должностному лицу действовать по собственному усмотрению в пределах, определенных законом[16].

Представляется, что данный подход основывается на следующих положениях. Полномочие представляет собой совокупность прав и обязанностей государственных органов, должностных лиц, закрепленных за ними в установленном законодательством порядке для осуществления возложенных на них функций и задач. Права и обязанности соответствующих органов и должностных лиц в рамках их компетенции рассматриваются исключительно «в их единстве», «в совокупности», «в неразрывной связи». Права как элемент властных полномочий часто трактуется как свобода усмотрения, но в публично-правовой сфере последние всегда связаны с обязанностями органа власти, поэтому дискреционное полномочие следует рассматривать как правообязанность, которая реализуется только в публичных интересах, при этом в случае отказа от реализации или неэффективного исполнения полномочий наступает юридическая ответственность[17]. Право и обязанность в структуре дискреционного полномочия – это единая категория, где право одновременно является и обязанностью[18]. Так, по мнению ряда ученых, пра-

[9] *Валиев Р. Г.* Институционально-правовые основания общеправовой модели дискреционных полномочий // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 5, № 5 (114). С. 12.

[10] См.: *Мильшин Ю. Н.* Дискреционные полномочия должностных лиц при привлечении к дисциплинарной ответственности // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 49–51.

[11] См.: *Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации : проблемы становления и развития : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 62.

[12] См.: *Шарнина Л. А.* Гарантии защиты слабой стороны при реализации дискреционных полномочий // Вестник Российской правовой академии. 2018. № 1. С. 18.

[13] См.: *Малиновский А. А.* Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование). М., 2007. 352 с.

[14] Возложение обязанности совершить действие, которое относится к дискреционным полномочиям органа публичной власти, по мнению суда, будет свидетельствовать лишь о неправомерном и произвольном ограничении исключительной компетенции соответствующего органа. (См.: Решение Благовещенского городского суда (Амурская область) от 27 февраля 2018 г. по делу № 2А-2201/2018. URL: https://sudact.ru/regular/doc/QksW5NwoJuYV/ (дата обращения: 27.02.2024).

[15] См.: Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. 5-е изд., доп. и перераб. М., 2005. 972 с.

[16] См.: *Клеандров М. И.* Статус судьи : правовой и смежный компоненты : монография. М., 2008. 448 с.

[17] См.: *Овчинников И. И., Писарев А. Н.* Муниципальное право России : курс лекций. М., 2010. С. 372.

[18] См.: *Ковешников Е. М.* Муниципальное право. М., 2001. 273 с.

во действовать по своему усмотрению одновременно является и обязанностью совершить эти действия, такой подход имеет свое отражение и в судебной практике[19].

Основываясь на проанализированных нами подходах к определению дискреционного полномочия, выделим его признаки.

Во-первых, дискреционные полномочия реализуются специальным субъектом – органами публичной власти и их должностными лицами, статус которых определяется актами публичного права.

Во-вторых, правовым основанием дискреционных полномочий являются нормы диспозитивного характера: а) прямо предусматривающие необходимость усмотрения публично-властного субъекта; б) абстрактно-общие предписания, устанавливающие широкий круг полномочий органа публичной власти либо должностного лица; в) относительно-определенные, без конкретизации условий и порядка их реализации; г) устанавливающие полномочия, не закрепляя при этом ответственности за их превышение; д) содержащие оценочные понятия и категории.

В-третьих, дискреционные полномочия реализуются в рамках публично-правового отношения с обязательным участием субъекта, наделенного полномочиями, выраженное в правах, свободах и обязанностях, отражающих общественный интерес.

В-четвертых, в основе дискреционных полномочий лежит публичный интерес («общее благо»). Главными субъектами, на которых лежит обязанность юридически обеспечивать осуществление прав и свобод человека и гражданина, выступают органы публичной власти в лице их должностных лиц. По справедливому замечанию Н. М. Коркунова, служение воли чужому интересу образует не право, а обязанность[20]. Обязанность есть долг (долженствование) перед обществом или гражданином. В данном случае не применим известный правовой принцип «дозволено все, что не запрещено законом», напротив, «можно только то, что прямо разрешено законом» – вот принцип, создающий строго законную основу для усмотрения органов публичной власти[21].

В-пятых, наличие диспозитивного начала – права (возможности) органа публичной власти самостоятельно и в некоторой степени свободно («по-своему») оценивать конкретную ситуацию, а также делать выбор в определении конкретного решения.

Традиционно считалось, отмечает А. В. Демин, что «специфика публичного права (приоритет публичных интересов над частными, атрибутивное присутствие властного субъекта в правоотношениях и вытекающая из этого субординация, формализация и процессуализация поведенческих актов, отсутствие договорных форм и т. п.) детерминируют отказ от использования диспозитивных начал»[22]. В связи с чем в научной литературе нередко отмечается, что предоставление законом публично-властным субъектам дискреционных полномочий как прав действовать по собственному усмотрению «не умаляет публично-правовую природу деятельности должностных лиц (государственных органов) и не приводит к появлению диспозитивности (ее элементов)»; данные «права» имеют совершенно иной характер и не являются теми же «правами», что и у частных лиц, т. е. субъективными правами; к деятельности должностных лиц и государственных органов, осуществляющих публично-правовые функции, категория диспозитивности абсолютно неприменима, поскольку у них нет и не может быть прав, которыми они могли бы «свободно распоряжаться»[23]. Данная позиция имеет право на существование. Вместе с этим стоит отметить иную позицию и согласиться с А. В. Деминым, полагающим, что сводить диспозитивность к осуществлению лишь субъективных прав ошибочно, поскольку диспозитивность может проявляться также при реализации юридических обязанностей, когда адресат нормы (в пределах, предусмотренных соответствующей нормой) выбирает наиболее удобный, оптимальный вариант должного поведения[24].

---

[19] Решение Верховного Суда Республики Крым от 7 декабря 2018 г. по делу № 2А-43/2018 ; Решение Киевского районного суда г. Симферополя (Республика Крым) от 2 января 2020 г. по делу № 2-1359/2020. URL: https://sudact.ru (дата обращения: 27.02.2024).

[20] См.: *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права / предисл. И. Ю. Козлихина. СПб., 2003. 430 с.

[21] *Матузов Н. И.* Еще раз о принципе «не запрещенное законом дозволено» // Правоведение. 1999. № 3. С. 14–32.

[22] *Демин А. В.* Диспозитивность как общеправовой концепт // Право и государство. 2016. № 3 (72). С. 95.

[23] Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головко. 2-е изд., испр. М., 2017. С. 286.

[24] См.: *Демин А. В.* Диспозитивность как общеправовой концепт. С. 95.

В-шестых, наличие нормативных и моральных ограничений, не допускающих злоупотребление. Важно добавить, что с одной стороны правовые нормы предоставляют субъектам публичной власти широкую свободу выбора вариантов поведения, с другой – достижение общественного блага возможно только лишь при жесткой формализации действий в публичных интересах, в связи с чем взаимосвязь частных и публичных начал дискреционного полномочия видится в оптимальном сочетании широкой дискреции и жесткой регламентации. Действуя в системном единстве, дозволение и ограничение позволяют отделить усмотрение от произвола и обеспечить баланс публичного и частного.

Выделенные нами правовые подходы к определению понятия, а также признаки дискреционных полномочий позволяют говорить о том, что дискреционные полномочия органов публичной власти включают в себя определенную степень свободы действовать по собственному усмотрению, ограниченную правовыми рамками, выход за которые является нарушением нормативных предписаний (дискреционное право), и необходимость осуществить правомерный выбор между законными альтернативами (дискреционная обязанность).

Усмотрение, дискреция, дискреционное полномочие: попытка терминологического уточнения

При изучении понятия «дискреционное полномочие» важным является его соотношение со смежными категориями («дискреция», «усмотрение», «собственное усмотрение», «свободное усмотрение»), определение их сущности и различия.

В толковых словарях и энциклопедических изданиях термин «дискреция» (лат. *discernere*, фр. *discretionnaire*, англ. *discretion*) имеет несколько значений: 1) решение должностным лицом или государственным органом какого-либо вопроса по собственному усмотрению[25]; 2) потенциальное (скрытое) полномочие должностного лица или органа государственной власти, проявляющееся, как правило, «по умолчанию» закона (подзаконного акта)[26]; 3) воля, усмотрение, распоряжение[27]; 4) право государственного должностного лица или служащего действовать и принимать решения, основанные на его собственном суждении или совести, в рамках разумности и законности[28]; 5) возможность, право или полномочие в условиях неопределенности решать проблемы по собственному усмотрению[29].

Изучая этимологию слова *discretion*, С. Г. Шевцов отмечает, что «произошло оно от "dyscrecyun", обозначающего внутреннее умение различать, которое в свою очередь образовалось от старофранцузского discrecion или непосредственно от позднелатинского discretionem (именительное discretio), также обозначающих умение различать, полномочие делать различия. Английская фраза "at (one's) discretion" "по (своему) усмотрению" впервые засвидетельствована в 1570 году в значении "право решать или судить" (конец XIV в.); с этого же периода времени рассматриваемый термин используется в английском языке для обозначения возраста, с которого человек считается ответственным за свои поступки (the age of discretion)»[30].

Согласно толковым словарям, под усмотрением[31] понимают: 1) решение, заключение, мне-

[25] См.: *Крысина Л. П.* Толковый словарь иностранных слов. М., 1998. URL: https://dic.academic.ru (дата обращения: 09.02.2024).

[26] См.: Современный словарь иностранных слов. М., 1994. С. 205.

[27] *Епишкина Н. И.* Исторический словарь галлицизмов русского языка. М., 2010. URL: https://rus-gallicismes-dict.slovaronline.com (дата обращения: 09.02.2024).

[28] Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster. URL: https://www.merriam-webster.com/dictionary/discretion (дата обращения: 09.02.2024).

[29] Большой толковый словарь русского языка / сост., гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб., 1998. URL: https://gramota.ru/biblioteka/slovari/bolshoj-tolkovyj-slovar (дата обращения: 09.02.2024).

[30] *Шевцов С. Г.* Усмотрение и произвол : комплексный подход к соотношению понятий // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 5. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/usmotrenie-i-proizvol-kompleksnyy-podhod-k-sootnosheniyu-ponyatiy (дата обращения: 09.02.2024).

[31] Термин «усмотрение» появился в период античного права и закрепилось в важнейших римских постулатах: *discretion est scire per legen guid sit justum* (усмотрение есть знание того, что является справедливым) ; *discretio est discernere per legem guid sit justum* (усмотрение есть установление путем обращения к праву того, что является справедливым). Именно тогда категория усмотрения обладала следующим смыслом: это не просто справедливое решение дела, а справедливое вынесение решения, основывающееся на праве. Иными словами, под усмотрением в римском праве понимался процесс поиска и применения необходимой нормы, дающий справедливый правоприменительный результат.

ние[32]; 2) действовать, решать по собственному желанию, а не по закону, произвол[33]. Усмотрение переводится на современный английский как *discretion*, в свою очередь, *discretion* в английском языке имеет значение усмотрения, свободы действий, свободного выбора, дискреционного права[34].

В широком понимании усмотрение относится к способностям человека действовать (совершать либо не совершать действия) и принимать практически любое решение, которое представляется наилучшим с позиции справедливости или целесообразности. Исходя из сказанного можно сделать вывод, что усмотрение является определенным процессом и результатом выбора лицом варианта поведения (действия или бездействия), что имеет субъективный, интеллектуально-логико-волевой характер. Как подчеркивает С. Г. Шевцов, «в процессе усмотрения формируется окончательное субъективное мнение (суждение, выражающее оценку, взгляд), заключение (вывод из чего-либо, суждение, сделанное на основании чего-либо), решение (вывод, вывод из чего-либо). Заключение, решение и мнение о предпочтении варианта в данном случае являются синонимами, но имеют разные смысловые оттенки: мнение – субъективное (например, особое мнение судьи; мнение может базироваться только на ощущениях), заключение – логическое, решение – волевое»[35].

Семантический и этимологический анализ понятий «дискреция» и «усмотрение» позволяет прийти к выводу об их сходстве. По нашему мнению, данные термины являются синонимами, но не все авторы согласны с этим суждением. Так, О. А. Мирошник, исследуя соотношение дискреции и усмотрения, отмечает следующее: во-первых, «дискреция в отличие от усмотрения основана на праве и ограничена правом, в то время как усмотрение может как соответствовать, так и не соответствовать правовым нормам и принципам»[36]; во-вторых, «все проявления дискреции содержат в себе усмотрение, но не каждое проявление усмотрения является дискрецией»[37]. Тем не менее законодатель, используя термин «усмотрение» в качестве правовой категории, подразумевает, что последнее должно иметь свои пределы, поскольку оно всегда предполагает наличие ограничений в виде норм права, морали, нравственности, совести, правосознания. Поэтому, даже когда мы говорим о «свободном усмотрении» или «собственном усмотрении» (т. е. находящийся в чьем-либо пользовании, присущий кому-либо, осуществляемый кем-либо), мы предполагаем наличие определенных границ, сдерживающих субъекта от злоупотреблений.

Следует также отметить, что в юридической литературе при характеристике дискреционных полномочий имеет место отождествление усмотрения с полномочиями[38], что, по нашему мнению, является ошибочным. Так, усмотрение является не полномочием (выступает не правом или обязанностью), но лишь основой для соответствующего вектора реализации таких прав и обязанностей, иными словами, в основании осуществления дискреционных полномочий лежит усмотрение (дискреция).

Предложенное нами видение понятий дискреции (усмотрения), дискреционных полномочий и их признаков не претендует на бесспорность, а отдельные положения требуют дальнейшего развития и уточнения. Однако представленные нами соображения по данному вопросу позволяют значительно расширить современное видение проблем определения дискреционных полномочий органов публичной власти, их содержания и сущности.

Библиографический список

Валиев Р. Г. Институционально-правовые основания общеправовой модели дискреционных полномочий // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 5 (114). С. 11–18.

Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69.

Демин А. В. Диспозитивность как общеправовой общеправовой концепт // Право и государство. 2016. № 3 (72). С. 95.

[32] URL: https://slovarozhegova.ru/ (дата обращения: 12.02.2024).

[33] URL: https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=81055 (дата обращения: 12.02.2024).

[34] URL: https://wooordhunt.ru/word/discretion

[35] *Шевцов С. Г.* Указ. соч.

[36] *Мирошник О. А.* О некоторых аспектах конституционно-правового понятия дискреции // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 4. С. 33.

[37] Там же.

[38] См.: *Давыдов К. В.* Указ. соч. С. 52.

Демин А. В. К вопросу о дискреционных полномочиях как проявлении диспозитивности в праве // Татищевские чтения : актуальные проблемы науки и практики : материалы XIV Междунар. науч.-практ. конф. г. Тольятти, 20–21 апреля 2017 г. : в 4 т. Тольятти : Волж. ун-т им. В. Н. Татищева (ин-т), 2017. С. 5–11.

Ильин И. М. Конституционная дискреция как обуславливающий фактор суверенитета России, в том числе бюджетно-финансовой сфере // Наука и образование : хозяйство и экономика ; предпринимательство; право и управление. 2021. № 4 (131). С. 80–83.

Кириллова А. Д. Дискреционные полномочия в правоприменительной деятельности российских судей : теоретико-правовое исследование. СПб. : Юридический центр, 2017. 182 с.

Клеандров М. И. Статус судьи : правовой и смежные компоненты : монография. М. : Норма, 2008. 448 с.

Ковешников Е. М. Муниципальное право. М. : НОРМА – ИНФРА, 2001. 273 с.

Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головко. 2-е изд., испр. М. : Статут, 2017. 1280 с.

Ларина А. В. Дискреционные полномочия прокурора в досудебном производстве России и других стран СНГ (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2019. 34 с.

Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / предисл. И. Ю. Козлихина. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. 430 с.

Матузов Н. И. Еще раз о принципе «не запрещенное законом дозволено» // Правоведение. 1999. № 3. С. 14–32.

Малиновский А. А. Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование). М. : Юрлитинформ, 2007. 352 с.

Мирошник О. А. О некоторых аспектах конституционно-правового понятия дискреции // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 4. С. 30–33.

Мильшин Ю. Н. Дискреционные полномочия должностных лиц при привлечении к дисциплинарной ответственности // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 49–51.

Овчинников И. И., Писарев А. Н. Муниципальное право России : курс лекций. М. : Эксмо, 2010. 368 с.

Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение : вопросы и ответы (часть 1) // Сибирское юридическое обозрение. 2022. № 4. С. 374–383.

Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : проблемы становления и развития : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1994. 73 с.

Шарнина Л. А. Гарантии защиты слабой стороны при реализации дискреционных полномочий // Вестник Российской правовой академии. 2018. № 1. С. 17–22.

Шевцов С. Г. Усмотрение и произвол : комплексный подход к соотношению понятий // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 5. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/usmotrenie-i-proizvol-kompleksnyy-podhod-k-sootnosheniyu-ponyatiy

References

Valiev R. G. Institutional and legal foundations of the general legal model of discretionary powers // Actual problems of Russian law. 2020. Vol. 15, no. 5 (114). P. 11–18.

Davydov K. V. The current state and prospects of development of Russian legislation on administrative procedures. The draft Federal law «On Administrative Procedures and Administrative Acts in the Russian Federation» // Journal of administrative proceedings. 2017. No. 1. P. 47–69.

Demin A. V. Dispositivity as a general legal concept // Law and the state. 2016. No. 3 (72). P. 94–100.

Demin A. V. On the issue of discretionary powers as a manifestation of dispositivity in law // Tatishchevsky readings : actual problems of science and practice : materials of the XIV International scientific and practical conference. Tolyatti, april 20–21, 2017 : in 4 vol. Tolyatti : V. N. Tatishchev Volga State University (Institute), 2017. P. 5–11.

Ilyin I. M. Constitutional discretion as a determining factor of the sovereignty of Russia, including the budgetary and financial sphere // Science and education : economy and economics ; entrepreneurship ; law and management. 2021. No. 4 (131). P. 80–83.

Kirillova A. D. Discretionary powers in the law enforcement activities of Russian judges : a theoretical and legal study. St. Petersburg : Law Center, 2017. 182 p.

Kleandrov M. I. The status of a judge : legal and related components : monograph. Moscow : Norm, 2008. 448 p.

Koveshnikov E. M. Municipal law. Moscow : NORM – INFRA, 2001. 273 p.

The course of the criminal process / L. V. Golovko (ed.). 2nd ed., correc. Moscow : Statute, 2017. 1280 p.

Larina A. V. Discretionary powers of the prosecutor in pre-trial proceedings in Russia and other CIS countries (comparative legal study) : legal sci. dis. abstr. Moscow, 2019. 34 p.

Korkunov N. M. Lectures on the general theory of law. Preface of Yu. I. Kozlikhin. St. Petersburg : Legal Center Press, 2003. 430 p.

Matuzov N. I. Once again about the principle «what is not prohibited by law is allowed» // Jurisprudence. 1999. No. 3. P. 14–32.

Malinovsky A. A. Abuse of subjective law (theoretical and legal research). Moscow : Yurlitinform, 2007. 352 p.

Miroshnik O. A. On some aspects of the constitutional and legal concept of discretion // Legal policy and legal life. 2012. No. 4. P. 30–33.

Milshin Yu. N. Discretionary powers of officials when bringing to disciplinary responsibility // Administrative law and process. 2021. No. 11. P. 49–51.

Ovchinnikov I. I., Pisarev A. N. Municipal law of Russia : course of lectures. Moscow : Eksmo, 2010. 368 p.

Serkov P. P., Solovey Yu. P. Administrative discretion : questions and answers (part 1) // Siberian legal review. 2022. No. 4. P. 374–383.

Fadeev V. I. Municipal law of the Russian Federation : problems of formation and development : dr. legal sci. dis. abstr. Moscow, 1994. 73 p.

Sharnina L. A. Guarantees of protection of the weak side in the exercise of discretionary powers // Bulletin of the Russian Law Academy. 2018. No. 1. P. 17–22.

Shevtsov S. G. Discretion and arbitrariness : an integrated approach to the correlation of concepts // Gaps in Russian legislation. 2011. No. 5. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/usmotrenie-i-proizvol-kompleksnyy-podhod-k-sootnosheniyu-ponyatiy

Воронежский государственный университет
Раджабова Е. А., соискатель кафедры конституционного и муниципального права
E-mail: rajabovae@yandex.ru

Поступила в редакцию: 14.03.2024

Для цитирования:
Раджабова Е. А. Дискреционные полномочия органов публичной власти: теоретико-правовые аспекты // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 229–236. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/229-236.

Voronezh State University
Radzhabova E. A., Candidate of the Constitutional and Municipal Law Department
E-mail: rajabovae@yandex.ru

Received: 14.03.2024

For citation:
Radzhabova E. A. Discretionary powers of public authorities: theoretical and legal aspects // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 229–236. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/229-236.

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/237-244

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ОБЖАЛОВАНИЯ В РОССИИ

С. В. Украинцев
Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

FORMATION OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE APPEAL IN RUSSIA

S. V. Ukraintsev
Kutafin Moscow State Law University

Аннотация: проведен исторический анализ этапов становления и законодательного закрепления института административного обжалования в России в широкий исторический промежуток с XV по XX в., а также анализ различных аспектов и особенностей развития института административного обжалования в историческом контексте. Рассмотрено процессуальное сходство административного обжалования и судебного процесса, а также процесс становления административной юстиции.
Ключевые слова: административная жалоба, административная юстиция, административное обжалование, развитие жалобы.

Abstract: in this article the historical analysis of the stages of formation and legislative consolidation of the institute of administrative appeal in Russia in a wide historical interval from the XV to XX century is carried out. Various aspects and features of the development of the institute of administrative appeal in the historical context are analyzed. The procedural similarity of administrative appeal and judicial process, as well as the process of formation of administrative justice is considered.
Key words: administrative complaint, administrative justice, administrative appeal, development of complaint.

Одной из ключевых характеристик правового и демократического государства является законодательное закрепление права на обжалование незаконных действий (бездействия) и (или) решений органов публичной власти.

Должностные лица, обладающие определенными полномочиями, должны исполнять свои обязанности в соответствии с действующими в определенный период времени нормативными правовыми актами, а невыполнение возложенных на них обязанностей может привести к нарушению прав граждан и созданию неблагоприятной ситуации в обществе, что обосновывает необходимость существования механизма обратной связи, который предполагает возможность обращения граждан к органам публичной власти с жалобами на действия (бездействие) и (или) решения должностных лиц. Такой механизм в той или иной форме существовал на протяжении всей истории России.

В оформившемся виде первым механизмом обжалования можно назвать челобитную[1], пришедшую на смену так называемым жалобницам, слезницам, которые имели более узкое значение – акт, содержащий жалобу[2], не обладали должным нормативным регулированием, а исходя из наименования свидетельствовали о родственных отношениях между сторонами обжалования. Институт челобитных начинает оформ-

© Украинцев С. В., 2024

[1] По своему содержанию челобитная отличается от существовавших ранее жалобниц и слезниц и происходит от слов «бить челом», что означает низкий поклон, выражающий величие того, к кому обращались с жалобой, и зависимое положение просителя.

[2] См.: *Волков С. С.* Стилевые средства деловой письменности XVII века : на материале челобитных. СПб., 2006. С. 22.

ляться на рубеже XV–XVI вв. на фоне процесса создания единого суверенного централизованного русского государства.

Свое законодательное развитие челобитные получили в Судебнике Ивана III в конце XV в. Первые статьи судебника закрепляли состав суда, которому подлежало рассмотрение жалобы (в него входили бояре и окольничие), и обязанность бояр рассматривать жалобы в соответствии с подведомственностью, а при невозможности рассмотрения обязывали отсылать к великому князю или к тому лицу, которое компетентно рассмотреть жалобу. Примечательно, что в ст. 64 Судебник с некоторыми ограничениями закреплял возможность обжалования решения, принятого ранее (кроме дел о холопах, землях или дел стоимостью менее 1 рубля)[3].

Продолжение правового регулирования челобитных усматривается в Судебнике Ивана IV в середине XVI в. В нем фактически происходит конкретизация ранее существовавших норм. Положения о необходимости рассмотрения жалоб в соответствии с подведомственностью дополнены нормами об ответственности бояр за отказ от принятия жалобы и об ответственности жалобщиков за злоупотребление своим правом на жалобу. Расширяются возможности для обжалования, в частности закрепляется необходимость повторного рассмотрения жалобы в случае подделки документов[4].

Стоит отметить, что отдельные положения о жалобах закреплены в первых статьях этих судебников, что позволяет говорить о значительном внимании государственного аппарата того времени к вопросу рассмотрения жалоб граждан. В это же время в качестве ответной реакции на значительное количество подаваемых жалоб был создан Челобитный приказ, являющийся своего рода судебным апелляционным ведомством с одновременной функцией административного контрольного органа, который надзирал над остальными правительственными учреждениями[5]. Челобитный приказ действовал вплоть до конца XVII в.

Изменения в установленный порядок подачи и рассмотрения челобитных привнесло Соборное уложение 1649 г. Оно содержало 25 глав, часть из которых была полностью посвящена жалобам. Среди них стоит отметить главу 10 «О суде», главу 11 «Суд о крестьянах», главу 12 «О суде патриарших приказных, и дворовых всяких людей, и крестьян», главу 20 «Суд о холопах», содержание которых в значительной части конкретизировало положение ранее действовавших судебников. Соборное уложение устанавливало определенную иерархию подачи жалоб, соответствующую иерархической структуре приказов: жалоба передавалась на рассмотрение государя только в случаях, если она отклонялась или не удавалось решить вопрос на уровне приказа[6].

Вместе с тем практика обращения непосредственно к государю была слишком трудозатратна, и при значительном количестве жалоб государь должен заниматься исключительно их разбором[7]. В итоге реформирование системы и порядка подачи жалоб продолжилось под руководством Петра I. В период его правления была установлена строгая последовательность рассмотрения жалоб в соответствии с новой системой государственного управления. Целью реформ было создание самостоятельного государственного верховного органа[8], который должен был рассматривать жалобы, в результате чего был сформирован Сенат. В его составе вместо Челобитного приказа была образована рекетмейстерская контора, в обязанности которой входило принимать жалобы на деятельность коллегий и канцелярий, после чего они передавались Сенату для рассмотрения. В это же время были сформулированы стандартизированные требования к оформлению и содержанию жалоб. Указанные реформы позволили сформировать четкие очертания единого рабочего механизма по рассмотрению и контролю за рассмотрением жалоб.

Важно отметить, что до этого момента нельзя в полной мере говорить об оформлении института административного обжалования, поскольку фактически отсутствовала граница между административным и судебным производством по жалобам граждан. Как отмечает Л. В. Стандзонь,

---

[3] См.: Судебники Великаго князя Ивана III и царя Ивана IV : учеб. пособие / под ред. Г. Г. Тельберга. Харбин, 1926. 48 с.

[4] См.: Там же.

[5] См.: *Кабашов С. Ю.* Организация работы с обращениями граждан в истории России : учеб. пособие. 4-е изд.. М., 2021. С. 8.

[6] См.: Соборное уложение 1649 года : учеб. пособие / под ред. М. Н. Тихомирова, П. П. Епифанова. М., 1961. 444 с.

[7] См.: *Бессонова О. Э.* Трансформация института административных жалоб в гражданские формы // Экономическая социология. 2021. № 2. С. 11–25.

[8] См.: *Есенова В. П.* Развитие административной юстиции в России // Власть. 2014. № 6. С. 145–149.

такое разделение произошло при Екатерине II с принятием Манифеста о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя[9]. В результате была создана длинная иерархическая лестница административных и судебных учреждений. В качестве примера такого разделения стоит отметить положение законодательства, устанавливавшее, что губернатор «есть сберегатель закона, а не судья»[10]. Изменения затронули и понятийный аппарат. Так, вместо термина «челобитные» в оборот были введены «прошения» и «жалобницы», хотя их содержательное наполнение не изменилось.

Однако, по мнению Т. Л. Мигуновой, практических результатов эти реформаторские устремления не дали, в том числе из-за консерватизма центральной и местной бюрократии и неподготовленности общества к гражданским инициативам со стороны императрицы[11].

На протяжении XIX в. система органов, рассматривавших административные жалобы, постоянно претерпевала незначительные организационные изменения. Отдельно необходимо выделить реформирование системы государственного управления Манифестом об учреждении министерств и, с вступлением на престол Александра I, создание Комиссии прошений, первоначально входившей в Государственный совет, а позднее перешедшей непосредственно под руководство государя.

Неизменным оставалось общее правило: жалоба на действия среднего и низшего руководства может быть подана в Комиссию прошений только после того, как жалобщик обратился с такой жалобой к высшему начальству лиц, на чьи действия она направлена.

Для разрешения жалоб на местном уровне формировались уездные и губернские присутствия[12], которые, впрочем, носили административно-судебный характер, а процессуальный порядок их функционирования и рассмотрения дел был максимально схож с обыкновенным состязательным процессом гражданских судов[13].

В целом административный порядок подачи и рассмотрения жалоб в России во второй половине XIX – начале XX в. характеризовался тем, что процедуры и этапы рассмотрения жалоб были различны и зависели от особенностей организации ведомства, действия которого подлежали обжалованию.

Правоведы того времени считали такую форму административного обжалования недостаточно эффективной, в частности решения присутствий не всегда отражали интересы общества, а иногда и вовсе были искажены национальными, религиозными или профессиональными интересами членов Комиссии. Кроме того, сам процесс был слишком медленным, что приводило к длительным задержкам в решении вопроса, который непосредственно подлежал обжалованию.

Продолжение реформ Екатерины II, зарубежное влияние, необходимость создания эффективных процедур рассмотрения административных жалоб граждан, схожесть процессуального порядка рассмотрения административных жалоб с обычным судебным процессом – все это в конце XIX – начале XX в. стало толчком для правоведов в вопросе определения сущности и содержания понятия административной юстиции.

О природе административной юстиции высказывался в своих трудах С. А. Корф, отмечая, что исторически административный иск развивался из жалобы, которая с получением особой формы и гарантий превратилась в судебно-административный иск[14]. Таким образом, жалобное производство им рассматривалось как фундамент искового производства, а административная юстиция обладала признаками как судебной ветви власти, так и исполнительной.

Некоторые исследователи предлагали предоставить функции административной юстиции исключительно специально созданным административным судам, в состав которых допускалось вхождение представителей сферы государственного управления[15]. Находились и более сдержанные подходы.

---

[9] См.: Практикум по работе с обращениями граждан и организаций : учеб. пособие / под ред. Л. В. Стандзонь. М., 2022. С. 13.

[10] *Мигунова Т. Л.* Административно-судебная и правовая реформы Екатерины Великой : историко-правовой аспект : дис. … д-ра. юрид. наук. Владимир, 2008. С. 32.

[11] См.: Там же.

[12] Такие присутствия носили преимущественно отраслевой характер: присутствия по земским и городским делам, по фабричным и горнозаводским делам, по квартирному, промысловому налогам и др.

[13] См.: *Мегрелидзе М. Р.* Становление института разрешения административно-правовых споров : монография. М., 2011. 116 с.

[14] См.: *Корф С. А.* Административная юстиция в России. СПб., 1910. 528 с.

[15] См.: *Дерюжинский В. Ф.* Административные суды в государствах Западной Европы. СПб., 1906. 146 с.

Н. И. Лазаревский допускал отнесение вопросов административной юстиции к полномочиям общих судов, аргументируя это тем, что всякий спор о праве, независимо от его правовой природы и содержания, должен находиться в компетенции суда, действующего при соблюдении важнейших гарантий[16].

В. В. Ивановский считал, что к административной юстиции разумнее относить непосредственно административные органы, функционирующие наряду с судами. Ему виделось целесообразным создание внутри самих органов отдельных управлений, особых квазисудебных образований. В качестве обоснования данной позиции он указывал на недопустимость смешения судебной и административной функции, поскольку такое смешение будет являться нарушением принципов самостоятельности и независимости, и такое управление будет подчинено судебной власти. Дополнительно им отмечалась недостаточная подготовленность судей общих судов к разрешению специфических споров, охватывающих сферу публичного права[17].

Существовавшие в то время присутствия, с учетом их смешанного состава, включавшего представителей как судебных органов, так и административных ведомств, заняли промежуточное положение. Отечественные правоведы того времени не пришли к единому мнению и пониманию относительно идеального порядка административного обжалования и системы органов административной юстиции.

Как писал М. Д. Загряцков, «не следует, впрочем, думать, что мы имели в старой России систему законченных инстанций административной юстиции: здесь все было случайно, неопределенно»[18]. Дополнительно им отмечались многочисленность и бессистемность существовавших присутствий.

Череда экономических и социальных потрясений не позволила самодержавию выстроить четкую систему административного обжалования на всей территории государства, а запланированные реформы по итогу не были реализованы. Таким образом, единого административного порядка обжалования действий (бездействия) и (или) решений чиновников в дореволюционной России не существовало. Все нормативные положения по обжалованию содержались в различных нормативных актах указах государя, актах Сената, уставах (воинском, дисциплинарном, лесном) и т. д.[19]

Формой правления в России до 1917 г. была абсолютная монархия, где власть принадлежала одному человеку – государю. Рассмотрение жалоб и просьб граждан было по своей сути милостью государя, а не обязанностью, что обуславливало существовавший порядок рассмотрения жалоб. Трансформация российского общества в результате Октябрьской революции привела к значительным законодательным изменениям в механизме государственного управления. Эти изменения не обошли стороной и порядок подачи и рассмотрения жалоб граждан. Теперь защита интересов граждан становилась уже не милостью, а обязанностью власти. Все предыдущие правила подачи жалоб граждан были отменены, и в первые годы советской власти система административного обжалования выстраивалась фактически с нуля.

Первыми значимыми правовыми актами стали постановление VI Всероссийского съезда Советов от 8 ноября 1918 г. «О точном соблюдении законов»[20] и Декрет СНК РСФСР от 30 декабря 1919 г. «Об устранении волокиты»[21], согласно которым все органы власти и должностные лица стали обязаны принимать жалобы от любого гражданина, а также устанавливался порядок рассмотрения этих жалоб, закреплялась возможность подачи административной жалобы любым гражданином без исключения, были определены и установлены дни и часы для приема граждан.

Отечественными правоведами была дана высокая оценка системы рассмотрения жалоб, которая сформировалась в первые годы после Октябрьской революции. М. Д. Загряцков отмечал формировавшееся разделение понятий административной жалобы и административного иска. Справедливо указывая на недостаточный

[16] См.: *Лазаревский Н. И.* Административное усмотрение // Право. 1900. № 41–42. С. 41.

[17] См.: Учебник административного права / под ред. В. В. Ивановского. Казань, 1907. С. 171–173.

[18] *Загряцков М. Д.* Административная юстиция и право жалобы в теории законодательства. М., 1925. 244 с.

[19] См.: *Панова И. В.* Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 54–69.

[20] О точном соблюдении законов : постановление VI Всероссийского чрезвычайного съезда Советов от 8 ноября 1918 г. // Известия ВЦИК. 1918. № 267.

[21] Об устранении волокиты : декрет СНК РСФСР от 30 декабря 1919 г. // Известия ВЦИК. 1920. № 4.

уровень развития института административного иска, он считал административную жалобу наиболее распространенным средством защиты интересов и прав граждан. Давая общую характеристику данному периоду времени, он писал: «В действующем праве мы встречаем интересную попытку построить жалобу как самостоятельный юридический институт и создать для ее обслуживания специальный административный аппарат»[22].

Помимо действовавших в начале 20-х гг. XX в. ведомственных отделов жалоб при народных комиссариатах и местных органах власти, в 1920 г. был создан Наркомат государственного контроля (Рабоче-крестьянская инспекция), при котором действовало Центральное бюро жалоб. О значительной роли данных органов можно судить из очерков И. В. Сталина: «Решительная и систематическая борьба с косностью, бюрократизмом, волокитой в наших аппаратах является одной из существенных задач партии, рабочего класса и всех трудящихся нашей страны. Громадное значение Бюро жалоб состоит в том, что они являются одним из серьезных средств проведения в жизнь завета Ленина о борьбе за улучшение аппарата. Бюро жалоб имеют бесспорно значительные достижения в этой области»[23]. Он считал необходимым продолжение реализации данной успешной практики. С развитием института административной жалобы им отмечался высокий уровень вовлеченности рабочих и колхозников в дела государства.

В дальнейшем вопросы административного обжалования продолжали регулироваться разнообразными актами высших и центральных органов государства, регламентировался порядок этой работы.

Советские ученые отдельно отмечали важность закрепления данного института на уровне общесоюзного законодательства. Так, В. И. Ремнев считал, что издание такого закона о жалобах, который охватывал бы территорию всего государства, способствовало бы доведению положений данного закона до каждого гражданина. Кроме того, поскольку граждане обращаются в органы власти и управления СССР, то и правовое регулирование данных общественных отношений должно быть закреплено на уровне общесоюзного законодательства[24]. Представляется возможным согласиться с данным подходом, так как до сих пор практически все нормативное регулирование в данной сфере носило подзаконный характер.

Однако не все ученые считали административное обжалование действенным решением проблем граждан. По мнению С. Н. Братуся, судебная юрисдикция является более демократичным инструментом по сравнению с административным обжалованием. Он считал, что совокупность правовых гарантий, предусмотренных судебным порядком обжалования, позволяет наиболее точно установить материальную истину по конкретному делу[25]. Н. В. Витрук отмечал, что действовавший порядок рассмотрения жалоб граждан на действия органов власти и должностных лиц не всегда обеспечивает своевременное и объективное рассмотрение жалоб[26].

Важной вехой развития административного обжалования стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»[27], который подробно раскрывал порядок административного обжалования и требования к самой жалобе. Примечательно, что административное обжалование, заняв прочное место в системе защиты прав граждан, не получило должного законодательного закрепления, а сам указ продолжал использоваться вплоть до 2006 г.

На неполноту принятого акта указывала Н. Ю. Хаманева. Она предлагала дополнить его перечнем окончательных инстанций по жалобам граждан, отмечала отсутствие четкого срока исполнения решений, считала необходимым расширить процессуальные права гражданина, подавшего жалобу, в частности право на ознаком-

[22] *Загряцков М. Д.* Указ. соч.

[23] *Сталин И. В.* О значении и задачах Бюро жалоб // Сочинения : в 18 т. Т. 13. М., 1951. С. 135–136.

[24] См.: *Ремнев В. И.* О гарантиях рассмотрения жалоб трудящихся // Советское государство и право. 1962. № 5. С. 38.

[25] См.: *Братусь С. Н.* Об усилении и расширении судебной защиты прав граждан // Правоведение. 1975. № 5. С. 463.

[26] См.: *Витрук Н. В.* Процессуальные формы реализации и охраны прав и обязанностей граждан // Юридическая процессуальная форма : теория и практика / под ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М., 1976. С. 124–125.

[27] О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан : указ Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 144.

ление с материалами дела по конкретной жалобе, право на отвод должностного лица[28].

В 1977 г. в Конституции СССР[29] впервые было закреплено право на жалобу. В ст. 58 произошло разделение на административное и судебное обжалование.

Вместе с тем даже закрепление права на административную жалобу на конституционном уровне не решило имеющиеся проблемы. Так, В. И. Ремнев указывал на наличие в законодательстве лишь общих требований к порядку рассмотрения административной жалобы: полноты, всесторонности, объективности. Но кроме неполной регламентации достаточно низкой оставалась и мотивированность ответов на жалобы[30].

Стоит отметить, что даже сторонники судебного обжалования действий органов власти и должностных лиц говорили о необходимости дальнейшего развития административного обжалования. А. А. Мельников считал, что имеются определенные области государственного управления, в которых административное обжалование в вышестоящие органы является более эффективным методом, нежели судебное обжалование[31].

Судебное обжалование продолжало свое развитие параллельно административному. Однако в 1989 г. был принят Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, нарушающих права граждан», который устанавливал обязательность предварительного обжалования соответствующих действий в административном порядке вышестоящему органу или должностному лицу, после чего гражданин получал право реализовать свое право на обращение в суд[32].

Обоснованной видится позиция Ц. А. Ямпольской, которая еще в 1959 г. писала о необходимости сосуществования двух путей обжалования – судебного и административного, – поскольку чем больше путей защиты прав и свобод граждан, тем более демократичной является система обжалования[33]. Такой подход говорит о взаимосвязи административного и судебного способа разрешения конфликтов. Оба этих способа принадлежат к единому механизму защиты прав и свобод гражданина, которые органично дополняют друг друга.

Подводя итог сказанному, можно сделать несколько выводов.

Во-первых, исторической анализ этапов становления института административного обжалования и ранее действовавшего законодательства позволяет прийти к заключению о начале дифференциации судебного и административного порядков обжалования лишь в период правления Екатерины II, однако первоначально такое разделение носило достаточно условный характер.

Во-вторых, процессуальное сходство административного обжалования с судебным процессом поставило перед отечественными правоведами на рубеже XIX и XX вв. закономерный вопрос о содержании такого явления, как административная юстиция.

В-третьих, административный порядок обжалования в качестве самостоятельного института в привычном нам виде, в котором он существует в настоящее время, сформировался в советский период истории России и продолжает свое последовательное развитие по сей день.

Библиографический список

Бессонова О. Э. Трансформация института административных жалоб в гражданские формы // Экономическая социология. 2021. № 2. С. 11–25.

Братусь С. Н. Об усилении и расширении судебной защиты прав граждан // Правоведение. 1975. № 5. С. 463.

Витрук Н. В. Процессуальные формы реализации и охраны прав и обязанностей граждан // Юридическая процессуальная форма : теория и практика / под ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М. : Юридическая литература, 1976. С. 124–125.

Волков С. С. Стилевые средства деловой письменности XVII века : на материале челобитных. СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2006. С. 22.

[28] См.: *Хаманева Н. Ю.* Право жалобы граждан в Европейских социалистических странах : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1982. С. 9.

[29] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

[30] См.: *Ремнев В. И.* Соотношение судебного и административного порядка рассмотрения жалоб граждан // Правоведение. 1984. № 5. С. 48.

[31] См.: *Мельников А. А.* Право граждан обжаловать в суд действия должностных лиц // Советское государство и право. 1978. № 11. С. 70.

[32] См.: *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. СПб., 2008. С. 413.

[33] См.: *Ямпольская Ц. А.* О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. М., 1959. С. 145–226.

Дерюжинский В. Ф. Административные суды в государствах Западной Европы. СПб. : Сенатская типография, 1906. 146 с.

Есенова В. П. Развитие административной юстиции в России // Власть. 2014. № 6. С. 145–149.

Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории законодательства. М. : Право и жизнь, 1925. 244 с.

Кабашов С. Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России : учеб. пособие. 4-е изд. М. : Флинта, 2021. С. 8.

Корф С. А. Административная юстиция в России. СПб. : Тренке и Фюсно, 1910. 528 с.

Лазаревский Н. И. Административное усмотрение // Право. 1900. № 41–42. С. 41.

Мегрелидзе М. Р. Становление института разрешения административно правовых споров : монография. М. : Юриспруденция, 2011. 116 с.

Мельников А. А. Право граждан обжаловать в суд действия должностных лиц // Советское государство и право. 1978. № 11. С. 70.

Панова И. В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 54–69.

Практикум по работе с обращениями граждан и организаций : учеб. пособие / под ред. Л. В. Стандзонь. М. : Проспект, 2022. С. 13.

Ремнев В. И. О гарантиях рассмотрения жалоб трудящихся // Советское государство и право. 1962. № 5. С. 38.

Ремнев В. И. Соотношение судебного и административного порядка рассмотрения жалоб граждан // Правоведение. 1984. № 5. С. 48.

Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. СПб. : Юридический центр Пресс, 2008. С. 413.

Учебник административного права / под ред. В. В. Ивановского. Казань : Типо-лит. имп. ун-та, 1907. С. 171–173.

Ямпольская Ц. А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. М. : АН СССР, 1959. С. 145–226.

References

Bessonova O. E. Transformation of the institute of administrative appeals into civil forms // Economic Sociology. 2021. No. 2. P. 11–25.

Bratus S. N. On strengthening and expanding the judicial protection of the rights of citizens // Jurisprudence. 1975. No. 5. P. 463.

Vitruk N. V. Procedural forms of realization and protection of rights and obligations of citizens // Legal procedural form : theory and practice / P. E. Nedbajlo, V. M. Gorshenev (eds.). Moscow : Legal literature. 1976. P. 124–125.

Volkov S. S. Stylistic means of business writing of the XVII century : on the material of chelobitnye. St. Petersburg : St. Petersburg University, 2006. P. 22.

Deryuzhinsky V. F. Administrative courts in the states of Western Europe. St. Petersburg : Senate Printing House, 1906. 146 p.

Esenova V. P. Development of administrative justice in Russia // Authority. 2014. No. 6. P. 145–149.

Kabashov S. Y. Organization of work with citizens', appeals in the history of Russia : textbook. 4th ed. Moscow : Flinta, 2021. P. 8.

Korf S. A. Administrative justice in Russia. St. Peterburg : Trenke and Fusno, 1910. 528 p.

Lazarevsky N. I. Administrative discretion // Law. 1900. No. 41–42. P. 41.

Manual on working with appeals of citizens and organizations : textbook / L. V. Standzon (ed.). Moscow : Prospect, 2022. P. 13.

Megrelidze M. R. Establishment of the institute of resolution of administrative and legal disputes : a monograph. Moscow : Jurisprudence, 2011. 116 p.

Melnikov A. A. The right of citizens to appeal to the court against the actions of officials // Soviet state and law. 1978. No. 11. P. 70.

Panova I. V. Development of administrative legal proceedings and administrative justice in Russia // Law Journal of the Higher School of Economics. 2016. No. 4. P. 54–69.

Remnev V. I. On the guarantees of consideration of workers' appeals // Soviet state and law. 1962. No. 5. P. 38.

Remnev V. I. The correlation of judicial and administrative order of consideration of citizens' appeals // Jurisprudence. 1984. No. 5. P. 48.

Sorokin V. D. Administrative and procedural law. St. Peterburg : Legal Center Press, 2008. P. 413.

Textbook of administrative law / V. V. Ivanovskiy (ed.). Kazan : Typo-lit. imp., 1907. P. 171–173.

Yampolskaya T. A. On the subjective rights of Soviet citizens and their guarantees // Questions of Soviet state law. Moscow : AS USSR, 1959. P. 145–226.

Zagryatskov M. D. Administrative justice and the right of appeal in the theory of legislation. Moscow : Law and life, 1925. 244 p.

Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
Украинцев С. В., аспирант
E-mail: SVUkraintsev@gmail.com

Поступила в редакцию: 16.02.2024

Для цитирования:
Украинцев С. В. Формирование института административного обжалования в России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 237–244. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/237-244.

Kutafin Moscow State Law University
Ukraintsev S. V., Post-graduate Student
E-mail: SVUkraintsev@gmail.com

Received: 16.02.2024

For citation:
Ukraintsev S. V. Formation of the institute of administrative appeal in Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 237–244. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/237-244.

УДК: 325.1
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/245-253

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ КАК ФАКТОР УКРЕПЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

А. А. Березин
Воронежский государственный университет

COMBATING CORRUPTION IN MIGRATION AUTHORITIES AS A FACTOR IN STRENGTHENING THE NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: HISTORY AND MODERNITY

A. A. Berezin
Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются отдельные аспекты противодействия коррупции в миграционных органах России на основе исторического опыта и анализа правоприменительной практики действующего антикоррупционного законодательства.
Ключевые слова: коррупция, миграция, противодействие коррупции, миграционный орган, национальная безопасность.

Abstract: the article discusses certain aspects of combating corruption in Russian migration authorities based on historical experience and analysis of law enforcement practice of the current anti-corruption legislation.
Key words: corruption, migration, anti-corruption, migration authority, national security.

В 2024 г. исполняется 305 лет со дня принятия царем Петром I указа от 11 сентября 1719 г. «О явке иноземцам, приезжающим в Санкт-Петербург, для записи в канцелярию полицмейстерских дел»[1], который положил начало формированию российских органов по вопросам миграции. Необходимость их создания была обусловлена пониманием самодержавного правительства важности контроля над происходящими миграционными процессами, регулирование которых находится в сфере ключевых государственных интересов.

Исторический контекст принятия данного указа характеризовался усилением, как мы назвали бы сегодня, внешней миграции в страну: в то время в Российскую империю активно приглашались квалифицированные специалисты разных областей знаний: инженеры, архитекторы, а также переселенцы на территории малоосвоенных земель. Спустя три столетия пространственное развитие территорий существенно изменилось, однако актуальность регулирования миграции, вызовы, стоящие перед соответствующими компетентными органами, во многом сохранились в неизменном виде.

Коррупция в работе образованных миграционных органов проявились практически сразу. Для борьбы с ней императором Петром I был принят указ «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное», где в частности говорилось: «Запрещается всем чинам, которые у дел приставлены, великих и малых, какое звание оные ни имеют, дабы не дерзали никаких посулов казенных и с народа сбираемых денег брать,

[1] Об объявлении Дня подразделений по вопросам миграции системы МВД России : приказ МВД России от 11 ноября 2017 г. № 710. URL: https://mvd.consultant.ru/documents/1056363/ (дата обращения: 13.02.2024).

© Березин А. А., 2024

ни своим, ни посторонним лицом, кроме жалованья»[2]. Однако несмотря на запреты и ограничения, содержащиеся в действовавшем законодательстве, коррупционные явления и злоупотребления со стороны чиновников были характерны для всего государственного аппарата. Основными из них выступали злоупотребление полномочиями, взяточничество, чему способствовала развитая система подношений.

Государство стремилось найти эффективные способы противодействия коррупции и, помимо ужесточения ответственности за коррупционные правонарушения в сфере миграции, пошло по пути либерализации законодательства. Предполагалось, что устраняя коррупциогенные факторы путем упразднения основы их возникновения, власти достигнут снижения общего уровня коррупции. Так, в период правления императрицы Екатерины II в 1762 г. издается указ «О свободном поселении иностранцев в России», а в 1763-м – манифест «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, поселяться в которых губерниях они пожелают и о дарованных им правах»[3].

Этими актами было упразднено распределение чиновниками въезжающих иностранцев по территории империи, им была предоставлена свобода вероисповедания, освобождение от воинской повинности, уплаты податей на 30 лет. Манифестом 1763 г. создавался новый миграционный орган – Канцелярия опекунства, которая не регулировала вопросы въезда и пребывания иностранцев, а была призвана оказывать содействие переселенцам: распределять выделяемые из бюджета финансы на «вспоможение склонным к хлебопашеству, рукоделию, к заведению мануфактур»[4], выделять пригодные для ведения соответствующей деятельности земли.

В результате складывающиеся общественные отношения приводили к возникновению новых коррупционных проявлений. Миграционные структуры Канцелярии опекунства, получив прообраз полномочий по распределению субсидий по поддержке малого и среднего предпринимательства, выдаче разрешений на строительство и выделении земельных участков, начали снова злоупотреблять полномочиями, входящими в их компетенцию. В результате коррупция появилась в иных сферах жизни мигрантов в Российской империи, хотя случаи и сократились в связи с непосредственным переселением в страну и пересечением государственной границы.

Стоит отметить, что обращение к историческому опыту регулирования миграционных процессов позволяет определить пути развития государства и его институтов, более широко взглянуть на существующие проблемы, увидев как их истоки, так и возможные пути их разрешения в настоящем и будущем. «Исторический экскурс регулирования миграционных процессов на протяжении длительного периода общественной эпохи позволяет выделить различные модели контроля и управления, которые использовались в конкретный период развития государства и общества»[5].

За три столетия существования миграционных органов фундаментальные причины коррупционных проявлений остались неизменными. Среди них – сложное и противоречивое нормативно-правовое регулирование, большое количество запретов и ограничений, запутанный, сложный и многоэтапный характер существующих административных процедур, что в совокупности приводит к снижению уровня правовой защиты участников миграционных отношений, включая компетентные органы публичной власти.

Миграционные органы в наши дни, систему которых возглавляет Главное управление по вопросам миграции МВД России (далее – ГУВМ), также претерпели существенные организационные преобразования, пройдя эволюционный путь реорганизации, будучи гражданской, правоохранительной, снова гражданской службой во времена существования Федеральной миграционной службы России как федерального органа исполнительной власти, непосредственно подчиненного Правительству РФ в 2012–2016 гг., и став современным силовым ведомством в виде структурного подразделения Министерства внутренних дел России. Однако статус миграционных органов не имеет прямой зависимости с воз-

[2] Законодательство Петра I / [В. М. Клеандрова, Б. В. Колобов, Г. А. Кутьина и др.] ; отв. ред. А. А. Преображенский, Т. Е. Новицкая. М., 1997. С. 749–750.

[3] См.: *Воробьева О. Д., Рыбаковский Л. Л., Рыбаковский О. Л.* Миграционная политика России : история и современность. М., 2016. С. 7.

[4] Там же.

[5] *Суюнчалиева О. Т.* Система государственных органов по контролю за миграционными процессами в Российской империи XIX – начала XX веков // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 2 (30). С. 99.

можностью возникновения коррупционных правонарушений, поскольку они существовали при любом статусе органов по вопросам миграции.

Уровень коррупции в органах по вопросам миграции характеризует состояние законности в государстве в целом. Справедливо отмечается, что нарушения законодательства в данной сфере вызывают внимание со стороны населения и имеют общественный резонанс, подрывающий авторитет государства и создающий угрозу национальной безопасности.

Кроме того, незаконная миграция, которая по своей природе тесно связана с коррупцией в миграционной сфере, формирует дополнительные вызовы национальной безопасности и стабильности в обществе. Нелегальные мигранты, как следствие коррупции, могут стать потенциальными жертвами иностранных разведок и спецслужб, что особенно актуально в условиях проведения специальной военной операции. Подобные мигранты, не обладающие законным и легализованным статусом, становятся идеальной средой для прикрытия работы иностранных разведок и тем незащищенным социальным слоем, который легко подкупаем на совершение терактов, шпионажа, подвержен влиянию радикальных исламистских элементов.

Различные исследователи выделяют ряд общих причин, способствующих росту коррупционного поведения среди сотрудников органов, регулирующих вопросы миграции. Среди них – динамика преступности в целом, процесс маргинализации отдельных слоев населения, кризис в сфере управления в органах публичной власти[6]. Кроме того, нормативные правовые акты содержат коррупционные факторы, предоставляющие широкие возможности для административного усмотрения, что приводит к реализации властных полномочий вопреки интересам службы, к тому же возможности прокурорского контроля существенно ограничены.

Согласно постановлению Правительства РФ, утратившему силу в настоящее время, к основным задачам упраздненной Федеральной миграционной службы России относились вопросы приобретения гражданства РФ, вида на жительство, разрешения на временное проживание, контроль за пребыванием на территории России иностранных граждан, осуществление регистрационного, миграционного учетов, выдача и замена основных документов, удостоверяющих личность[7]. После упразднения данной службы России указом Президента РФ в 2016 г. сотрудники прошли переаттестацию, что привело к усилению силовой составляющей при регулировании государством миграционных процессов[8]. Однако коррупционные проявления после проведенных реформ не исчезли. Напротив, как отмечается некоторыми исследователями, произошло замещение прежних, уже получивших широкую известность схем (выдворение за совершение административных правонарушений, запреты на въезд в Российскую Федерацию, контроль за соблюдением законодательства о разрешенном периоде пребывания в 90 и 180 суток для отдельных категорий иностранных граждан) на новые, появление которых обусловлено изменением действующего законодательства (сертификаты о владении русским языком, исключение за вознаграждение из списка лиц, которым установлен запрет за въезд в Российскую Федерацию, удаление данных дактилоскопической регистрации, торговля документами, необходимыми для легального трудоустройства)[9]. Обновленное ГУВМ прошло процедуру оптимизации, сократившей дублирующие структуры в рамках единой системы МВД России, при этом прозрачный алгоритм административных процедур в сфере миграции установлен так и не был.

В октябре 2018 г. была утверждена Концепция государственной миграционной политики на 2019–2025 гг.[10], содержащая раздел IV, посвященный противодействию коррупции в миграционной сфере. Ключевым элементом проводимой

[6] См.: *Воронин С. А.* Причины и условия коррупционных преступлений сотрудников правоохранительных органов // Балтийский гуманитарный журнал. 2016. № 2 (15). С. 211.

[7] О вопросах Федеральной миграционной службы : постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30. Ст. 4276.

[8] О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции : указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071.

[9] См.: *Ивахнюк И. В.* Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г. М., 2017. С. 47.

[10] О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45. Ст. 6917.

работы на данном направлении выступает введение нового инструмента борьбы с коррупцией в сфере миграции. В контексте политики цифровизации государства предлагается внедрение в те административные процедуры, где это возможно, электронного формата взаимодействия мигрантов с компетентными миграционными органами и их территориальными подразделениями в целях совершенствования предоставляемых государственных услуг.

Противодействие коррупционным проявлениям производится на постоянной основе, ключевая роль в котором отведена управлению собственной безопасности в структуре МВД РФ. Согласно принятой министерством Концепции, целью мероприятий по осуществлению собственной безопасности является предупреждение и пресечение коррупционных правонарушений, предупреждение проникновения в систему МВД России лиц, преследующих противоправные и корыстные цели[11]. Не вызывает сомнений, что противодействие коррупции является сложной и комплексной задачей, решение которой требует сочетания комплекса различных мер и управленческих инструментов.

На сегодняшний день борьба с коррупцией осуществляется и на иных уровнях, включая антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, однако по-прежнему остается одной из ключевых в аппарате государственного управления среди органов публичной власти, что отчасти приводит к подрыву доверия к ней.

Решение проблемы коррупции невозможно в одночасье, требует продуманной государственной политики. Как справедливо отмечается рядом исследователей, «если коррупционные связи в России насчитывают многовековую историю, и коррупция стала элементом государственного управления, моделью ведения "бизнеса", то вряд ли можно полагаться на резкий переход к стереотипам управления в любой государственной сфере или ведения бизнеса, где одномоментно будут ограничены или исключены коррупционные проявления»[12].

Результаты работы правоохранительных органов свидетельствуют о росте выявленных коррупционных правонарушений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов. Так, за девять месяцев 2022 г. в суды направлено более 1400 дел о привлечении сотрудников правоохранительных органов к ответственности за выявленные факты коррупции, о чем сообщил в интервью председатель Следственного комитета России А. Бастрыкин[13].

Отдельно стоит отметить ужесточение уголовного законодательства, появление в нем новых «миграционных составов», а также составов квалифицированых преступлений, вводящих либо ужесточающих ответственность сотрудников миграционных органов. Федеральным законом в 2013 г. в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) были введены такие составы преступлений, как «фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации» (ст. 322.2 УК РФ), «фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации» (ст. 322.3 УК РФ)»[14]. В 2019 г. появился дополнительный квалифицирующий признак в составе ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции» как совершение данного преступления лицом с использованием своего служебного положения[15].

В правовой системе России отсутствует точная и всеобъемлющая дефиниция коррупции, поскольку данное явление имеет многогранный и неоднозначный характер. Однако отсутствует

[11] Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ Министерства внутренних дел Рос. Федерации от 2 января 2013 г. № 1. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/гусб/Polozhenie?ysclid=lt4v5q5m97345087267

[12] *Чистов А. А.* Правовое регулирование борьбы с коррупцией в системе МВД России как важнейшим направлении обеспечения социально-политической безопасности России // Пробелы в российском законодательстве : юридический журнал. 2009. № 4. С. 288–290.

[13] В России в 2022 г. 1400 правоохранителей ответили в суде за коррупцию. URL: https://ria.ru/20221208/korruptsiya-1837112111.html?ysclid=lt4vpuiu5d576287189

[14] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2013 г. № 376- ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51. Ст. 6696.

[15] О внесении изменений в статью 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 4 ноября 2019 г. № 354- ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 44. Ст. 6175.

дефиниция и понятия более специальной правовой категории – «коррупциогенный фактор». Законодатель перечисляет лишь конкретные их примеры, когда понятие существует на доктринальном уровне. Ученые сходятся во мнении, что под коррупциогенным фактором стоит понимать положения нормативных правовых актов либо их проектов, содержание которых создает условия для появления и возникновения коррупционных правонарушений. Подобное определение отражает характеристику коррупциогенного фактора как дефекта действующих либо находящихся на стадии проектирования законодателем правовых норм. Коррупционное поведение является прямым следствием такого дефекта, который фактически создает благоприятные условия для реализации коррупционного риска[16].

Пандемия коронавирусной инфекции COVID-19 в совокупности с последовавшими в рамках осуществления противодействия ей ограничениями пересечения государственной границы России повлекли рост спроса со стороны участников миграционных отношений на минимизацию издержек путем осуществления действий коррупционной направленности.

В ходе исследования отдельных положений Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[17] (далее – Закон о правовом положении) можно выявить следующие признаки наличия коррупциогенных факторов.

В частности п. 3 ст. 5 данного закона предусматривает, что «срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и являющегося членом семьи гражданина Российской Федерации или иностранного гражданина, постоянно проживающего на территории Российской Федерации, имеющего место жительства в Российской Федерации, продлевается на срок до одного года с даты его въезда в Российскую Федерацию. Указанный срок временного пребывания может быть неоднократно продлен, но не более чем на один год для каждого такого продления[18]».

Данная норма имеет признаки наличия коррупциогенного фактора, так как предусматривая возможность и условия продления срока временного пребывания, законодатель использует конструкцию «может быть», предоставляющую миграционному органу широкие дискреционные полномочия, в соответствии с которыми должностные лица вправе по своему усмотрению принимать правоприменительные решения. В результате сама реализация права, предусмотренного законом даже при выполнении соответствующих условий, оказывается в зависимости от административного усмотрения должностного лица, что создает коррупционные риски для злоупотребления должностными полномочиями. Более того, сама конструкция данной нормы предусматривает возможность неоднократного характера ее использования, что формирует угрозу систематического получения коррупционной выгоды.

Пункт 13 ст. 10.1 Закона о правовом положении предусматривает, что «руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел при наличии у иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, документально подтвержденных уважительных причин вправе принять решение о продлении ему срока представления документов, указанных в пункте 5 настоящей статьи»[19]. Слово «вправе», использованное в указанной норме, создает возможность принятия должностными лицами компетентных органов правоприменительных решений, влекущих существенные коррупционные риски.

Однако необходимо учитывать, что абсолютное исключение дискреционных полномочий может также иметь отрицательное значение, поскольку любое правовое регулирование всегда затрагивает многообразные и разносторонние общественные отношения, в которых наличие подобных полномочий в исключительных случаях, установленных в законе, всегда будет объективно оправдано. Сокращение дискреционных полномочий не позволит правоприменителю быть более гибким, учитывать фактически сложившиеся обстоятельства, по-

[16] См.: *Суховецкий М. И.* Теоретико-правовые подходы к противодействию коррупции в сфере регулирования миграционных отношений // Миграционое право. 2023. № 2. С. 26.

[17] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

[18] Там же.

[19] Там же.

ставит его в жесткие рамки следования во всех без исключения случаях нормативно установленному алгоритму. В связи с этим антикоррупционная экспертиза на предмет выявления и исключения коррупциогенных факторов в сфере миграции должна проводиться при поддержании баланса между минимизацией коррупциогенных факторов и возможностью осуществления административного усмотрения в тех случаях, когда это оправдано и функционально необходимо.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» закрепил организационно-правовые основы противодействия коррупции, меры борьбы и профилактики с ней в органах государственной власти и управления[20]. В последние годы действенным элементом борьбы с коррупцией в том числе в миграционных органах стало изъятие имущества, приобретенного за счет коррупционных доходов, не только непосредственно у лица, уличенного в коррупции, а также у членов его семьи, родственников и знакомых.

Определением Конституционного суда РФ было констатировано, что подобная мера не может носить произвольный характер, а порядок ее применения, установленный законом, обеспечивает баланс частных интересов собственника имущества, получившего права на него за счет обладания доходами, нажитыми коррупционным путем, и публичных интересов борьбы с коррупцией. Руководствуясь изложенным, орган конституционного контроля не усмотрел оснований для приема жалобы родителей несовершеннолетнего ребенка, на имущество которого было обращено взыскание в доход государства в связи с коррупционным происхождением средств его отца – государственного служащего. Конституционный суд РФ дополнительно отметил, что «обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы, относится к особым правовым мерам, применяемым в случае нарушения лицами, выполняющими публичные функции, антикоррупционного законодательства, и направленным на эффективное противодействие коррупции и защиту конституционно значимых ценностей»[21].

Запреты и ограничения, обусловленные службой в органах внутренних дел, касаются как самого сотрудника, так и его супруги (супруга), а также несовершеннолетних детей, кроме того, антикоррупционный стандарт в течение определенного периода времени оказывает регулирующее воздействие и в отношении гражданина, который уволился со службы[22].

В равной степени обязанность соблюдать антикоррупционный стандарт возлагается и на МВД России. Сотрудник ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России становится частью коррупционной системы, если он использует свое должностное положение как инструмент незаконного получения материальной или нематериальной выгоды. В Министерстве внутренних дел РФ «антикоррупционный стандарт поведения сотрудника органа внутренних дел» рассматривается как эффективное средство противодействия коррупции в оперативно-служебной деятельности[23].

Задачей проводимой внутри структуры МВД России антикоррупционной политики является профилактика, выявление и пресечение коррупционных проявлений. В целях ее реализации федеральным законодательством установлен антикоррупционный стандарт поведения для сотрудников миграционных органов как в ГУВМ, так и в территориальных подразделениях по вопросам миграции[24]. Антикоррупционный стан-

[20] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

[21] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Захарченко Дмитрия Викторовича и Семыниной Марины Александровны на нарушение их конституционных прав и конституционных прав их несовершеннолетней дочери положениями федеральных законов «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», «О противодействии коррупции» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 2 октября 2019 г. № 2653-О. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx

[22] См.: *Елисов П. П.* К вопросу о стандарте антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел // Уголовное судопроизводство : проблемы теории и практики. 2018. № 1. С. 28.

[23] *Копылов В. В.*, *Копылова О. А.* Необходимость формирования принципа «устойчивого антикоррупционного поведения» государственных гражданских и муниципальных служащих в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2019. № 2. С. 72.

[24] О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

дарт призван формировать правосознание сотрудников миграционных органов, вырабатывать у них установки на добросовестное выполнение своих служебных обязанностей, неприемлемость совершения коррупционных правонарушений, соблюдение в процессе работы этических правил и норм служебного поведения. «В настоящее время принятый в структуре органов по вопросам миграции антикоррупционный стандарт поведения обеспечивает контроль за поведением сотрудников, соблюдения ими законодательства о противодействии коррупции, влияет на их правовой статус, помогает принимать законные решения в стрессовых и рискованных ситуациях. Одним словом, антикоррупционный стандарт поведения для сотрудников ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России определяет для них пределы допустимого поведения и межличностного общения»[25].

Проверка соблюдения законодательства о противодействии коррупции в органах по вопросам миграции входит в компетенцию прокуратуры России. В ее структуре действует профильное подразделение, предметом надзора которого выступает деятельность ГУВМ и территориальных подразделений по вопросам миграции, а также их правоприменительная практика[26]. Однако пределы прокурорского надзора ограничены полномочиями прокурора, установленными Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)[27]. Цель проводимых проверок – выявление фактов нарушений антикоррупционного законодательства в сфере миграции, порядка прохождения службы в ГУВМ и его территориальных подразделений. По сложившейся практике критериями эффективности работы сотрудников прокуратуры являются число проведенных проверок, выявленных правонарушений, привлеченных лиц к различным видам юридической ответственности. В результате если считать реализуемую деятельность эффективной, то число коррупционных преступлений должно снижаться, однако согласно ежегодной статистике происходит увеличение показателей.

Потенциал возможностей эффективного прокурорского надзора утрачивается в связи с особенностями процедуры проведения проверок органами прокуратуры. В частности, плановая проверка носит обязательный уведомительный характер, в результате чего временно незаконная деятельность миграционных органов может быть приостановлена, при этом методы и методика проводимой проверки заранее известны должностным лицам миграционных органов. Более того, сама возможность проведения плановой проверки ограничена, а проведение внеплановой, помимо соблюдения установленной процедуры, предполагает обязательное наличие жалоб, при отсутствии которых основания для ее проведения отсутствуют вовсе.

Однако даже в случае получения жалобы на случаи коррупции в органах по вопросам миграции законодательство ограничивает возможности прокурора. Согласно ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, прокурорские органы не вправе подменять при осуществлении надзора иные государственные органы, а также не осуществляют надзор за гражданами. Получив соответствующее обращение, прокуратура вынуждена перенаправить его для производства проверки руководителю территориального миграционного органа с требованием последующего сообщения в прокуратуру о том, были ли выявлены факты, изложенные в жалобе. Как правило, прокуратура получает письмо от имени руководителя территориального миграционного органа либо его заместителя, содержание которого сводится к тому, что изложенные в первоначальном обращении в прокуратуру факты не нашли своего подтверждения.

Таким образом, широкая дискреционность ст. 21 Закона о прокуратуре ограничивает возможность проведения проверок, а те из них, которые проводятся, носят формальный и предсказуемый характер, не способствуют эффективной борьбе с коррупцией в органах по вопросам миграции.

Для устранения указанных пробелов в законодательстве целесообразным является внесе-

---

Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

[25] *Гайнутдинова Е. И.* Организационно–правовые основы деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в миграционной сфере : дис.… канд. юрид. наук. М., 2021. С. 147–148.

[26] Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 1 июля 2015 г. № 343. URL : https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf

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

ние дополнений в ст. 21 Закона о прокуратуре, закрепляющих систематический контроль за соблюдением законности должностными лицами миграционных органов, необходимо конкретизировать предмет и пределы надзора органов прокуратуры в сфере миграции, а также, как в иных государственных ведомствах, необходимо уходить от формальных показателей эффективности осуществляемой надзорной деятельности.

Характер коррупционных преступлений носит латентный характер, и борьба с ними лишь после поступления жалоб (которые по данной категории дел практически не поступают) не отвечает стандартам соблюдения законности и эффективности прокурорского надзора. Таким образом, деятельность прокуратуры по противодействию коррупции в миграционной сфере должна носить системный характер, а показателями ее эффективности должны выступать конкретные факты выявления коррупционных схем и привлечения виновных должностных лиц к ответственности в порядке, установленном законом.

Таким образом, можно сделать выводы о том, что преодоление коррупции в миграционных органах будет наиболее эффективным в случае, когда уже действующие в настоящее время административные процедуры будут упрощены, а не ужесточены предъявляемые к ним требования. Трудновыполнимые правила, многоэтапные и запутанные бюрократические процедуры не приводят к их соблюдению, а лишь порождают дополнительную возможность для возникновения коррупционных проявлений. В условиях невозможности разобраться в действующих административных требованиях, процедурах и регламентах участникам миграционных отношений становится проще найти пути совершения за вознаграждение необходимых действий. В свою очередь, должностные лица компетентных органов совершают различные действия вопреки интересам службы. В этой связи лишь утверждение прозрачных и выполнимых правил способно устранить базу для появления коррупционных схем.

Президент России Владимир Путин отметил в 2021 г., что «Россия будет делать все для искоренения коррупции в стране. С коррупцией должны бороться люди, которые сами безупречно исполняют закон»[28]. Безусловно, данная задача в равной степени распространяется как на правоприменителей, надзорные органы, так и на ключевых участников миграционных правоотношений. Только эффективное взаимодействие, синергия усилий государства и общественная отдача способны сформировать миграционное законодательство, которое в полной мере будет отвечать интересам населения и национальной безопасности.

[28] Путин : борьба с коррупцией не должна использоваться как инструмент политической борьбы. URL : https://tass.ru/politika/12181413

Библиографический список

Воробьева О. Д., Рыбаковский Л. Л., Рыбаковский О. Л. Миграционная политика России : история и современность. М. : Экон-Информ, 2016. С. 7.

Воронин С. А. Причины и условия коррупционных преступлений сотрудников правоохранительных органов // Балтийский гуманитарный журнал. 2016. № 2 (15). С. 211.

Гайнутдинова Е. И. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции в миграционной сфере : дис. … канд. юрид. наук. М., 2021. С. 147–148.

Елисов П. П. К вопросу о стандарте антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел // Уголовное судопроизводство : проблемы теории и практики. 2018. № 1. С. 28.

Законодательство Петра I / [В. М. Клеандрова, Б. В. Колобов, Г. А. Кутьина и др.] ; отв. ред. : А. А. Преображенский, Т. Е. Новицкая. М. : Юридическая литература, 1997. С. 749–750.

Ивахнюк И. В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г. М. : Центр стратегических разработок, 2017. С. 47.

Копылов В. В., Копылова О. А. Необходимость формирования принципа «устойчивого антикоррупционного поведения» государственных гражданских и муниципальных служащих в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2019. № 2. С. 72.

Суховецкий М. И. Теоретико-правовые подходы к противодействию коррупции в сфере регулирования миграционных отношений // Миграционое право. 2023. № 2. С. 26.

Суюнчалиева О. Т. Система государственных органов по контролю за миграционными процессами в Российской империи XIX – начала XX веков // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 2 (30). С. 99.

Чистов А. А. Правовое регулирование борьбы с коррупцией в системе МВД России как важнейшим направлением обеспечения социально-политической безопасности России // Пробелы в российском законодательстве : юридический журнал. 2009. № 4. С. 288–290.

References

Vorobyeva O. D., Rybakovsky L. L., Rybakovsky O. L. Migration policy of Russia : history and modernity. Moscow : Econ-Inform, 2016. P. 7.

Voronin S. A. Causes and conditions of corruption offenses of law enforcement officers // Baltic humanitarian journal. 2016. No. 2 (15). P. 211.

Gainutdinova E. I. Organizational and legal foundations of law enforcement agencies to counter corruption in the migration sphere : cand. legal sci. dis. Moscow, 2021. P. 147–148.

Elisov P. P. To the issue of the standard of anti-corruption behavior of employees of internal affairs bodies // Criminal proceedings : problems of theory and practice. 2018. No. 1. P. 28.

Legislation of Peter the Great / [V. M. Kleandrova, B. V. Kolobov, G. A. Kutiina, et al.] ; V. M. Kleandrova, B. V. Kolobov, G. A. Kutiina [et al.] (eds.) ; A. A. Preobrazhensky, T. E. Novitskaya (resp.eds.). Moscow : Yuridicheskaya Literatura, 1997. P. 749–750.

Ivakhnyuk I. V. Proposals for the migration strategy of Russia until 2035. Moscow : Center for Strategic Research, 2017. C. 47.

Kopylov V. V., Kopylova O. A. The need to form the principle of "sustainable anti-corruption behavior" of state civil and municipal servants in the Russian Federation // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 2. C. 72.

Sukhovetsky M. I. Theoretical and legal approaches to combating corruption in the regulation of migration relations // Migration law. 2023. No. 2. C. 26.

Suyunchalieva O. T. The system of state bodies to control migration processes in the Russian Empire XIX – early XX centuries // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2014. No. 2 (30). P. 99.

Chistov A. A. Legal regulation of the fight against corruption in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia as the most important direction of ensuring socio-political security of Russia // Gaps in Russian legislation : legal journal. 2009. No. 4. C. 288–290.

Воронежский государственный университет
Березин А. А., аспирант
E-mail: alexberezin1999@gmail.com

Voronezh State University
Berezin A. A., Post-graduate Student
E-mail: alexberezin1999@gmail.com

Поступила в редакцию: 28.02.2024

Received: 28.02.2024

Для цитирования:
Березин А. А. Противодействие коррупции в органах по вопросам миграции как фактор укрепления национальной безопасности Российской Федерации: история и современность // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 245–253. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/245-253.

For citation:
Berezin A. A. Combating corruption in migration authorities as a factor in strengthening the national security of the Russian Federation: history and modernity // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 245–253. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/245-253.

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/254-259

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

А. Р. Барахоева
Ярославский государственный университет имени П. Г. Демидова

OPTIMIZATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN ORDER TO ENSURE THE VIABILITY OF LEGAL ENTITIES IN MODERN RUSSIA

A. R. Barakhoeva
Yaroslavl State University named after P. G. Demidov

Аннотация: исследуются концептуальные изменения подходов к определению правил привлечения юридических лиц к административной ответственности. Анализируются новеллы административного законодательства в части установления санкций для юридических лиц. Поручения Президента рассматриваются в качестве правового инструмента быстрого реагирования на изменяющиеся условия российской действительности в условиях новых угроз и вызовов, стоящих перед Российской Федерацией, и стимулов оперативного обновления административного законодательства.
Ключевые слова: административная ответственность, юридические лица, административное наказание, поручения Президента РФ.

Abstract: the article examines conceptual changes in approaches to determining the rules for bringing legal entities to administrative liability. The novelties of administrative legislation regarding the establishment of sanctions for legal entities are analyzed. The President's instructions are considered as a legal instrument for rapid response to the changing conditions of Russian reality in the context of new threats and challenges facing the Russian Federation, and incentives for the rapid updating of administrative legislation.
Key words: administrative responsibility, legal entities, administrative punishment, instructions of the President of the Russian Federation.

Институт административной ответственности юридических лиц в Российской Федерации берет свое начало с 2002 г. Сегодня, по прошествии более двадцати лет, можно сделать вывод о противоречивости, пробельности и других недостатках административного законодательства в этой части. В условиях новых вызовов и угроз, стоящих перед Российской Федерацией, в том числе экономического характера, появилась необходимость оптимизации административного законодательства в целях снижения давления на бизнес. Фискальный характер административного законодательства по отношению к юридическим лицам давно вызывает острую критику. Чрезмерно высокие штрафы приводят к тому, что юридические лица просят заменить им штраф на административное приостановление их деятельности, что по идее должно было бы являться более строгим видом наказания для них. Еще больший курьез добавляет ситуации то, что при всем своем желании правоприменитель произвести такую замену не может, так как для назначения более строгого вида административного наказания необходимо, чтобы

© Барахоева А. Р., 2024

административное правонарушение было совершено при отягчающих обстоятельствах. Тяжелое же финансовое положение привлекаемого юридического лица таковым не является[1].

Возможность назначения юридическим лицам штрафа ниже низшего предела до принятия Проекта появилась благодаря Конституционному Суду РФ, который обязал правоприменителей в установленных случаях снижать до двух раз размер назначаемого штрафа ниже предусмотренного регионального минимума, если он равен или выше 100 000 рублей. Такие же коррективы Конституционный Суд РФ обязал внести в КоАП РФ[2].

Мощным стимулом обновления административного законодательства в части смягчения санкций, применяемых к юридическим лицам при привлечении их к административной ответственности, стали поручения Президента РФ. Правовая природа данных актов не определена. Администрация Президента РФ рассматривает их как служебный документ, отмечает ненормативность их характера[3]. В. Зорькин полагает, что поручения носят нормативный характер и обладают такими же юридическими свойствами, как указы и распоряжения Президента[4]. Другие ученые полагают, что они могут быть как правовыми, так и неправовыми[5]. Учитывая, что конституционность поручений была закреплена в 2020 г. и с тех пор их роль и значение усиливаются, думается, еще рано делать окончательные выводы о природе данных актов. В любом случае в условиях быстро меняющейся политической, социальной, экономической реальности поручения позволяют оперативно и эффективно решать возникающие перед обществом и государством проблемы[6].

Обновление административного законодательства в части принятия мер, направленных на смягчение санкционнной политики в отношении юридических лиц, было инициировано во многом благодаря поручениям Президента. Так, в 2019 г. им был утвержден перечень поручений по итогам форума Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» в 2019 г. В соответствии с ними Министерство юстиции России должно было в строго установленные сроки подготовить предложения по внесению изменений в административное законодательство, которые исключали бы возможность одновременного привлечения юридического и физического лица к административной ответственности по одному и тому же составу административного правонарушения; запрещали бы назначение организации нескольких наказаний за выявленные в ходе одной проверки однородные правонарушения, если ответственность за них предусмотрена одной статьей или одной ее частью; о введении запрета на рассмотрение дел об административных правонарушениях лицами, которые участвовали при проведении государственного контроля (надзора) и составляли протоколы об административных правонарушениях[7].

26 марта 2022 г. Президент подписал закон о внесении поправок в КоАП РФ. Закон значительно смягчил санкции в отношении юридических лиц. Так, раньше судья мог заменить штраф предупреждением субъектам малого и среднего предпринимательства. На практике такие решения часто выносились, чтобы при нарушении процессуальных сроков избежать обжалования судебного акта. В соответствии с новой редакцией статьи суд теперь обязан вынести такое решение в отношении юридического лица при условии, что правонарушение совершено впервые и не несет причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира

[1] См.: *Селезнев В. А.* Спорные вопросы законодательства об административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 121–125.

[2] См.: По делу о проверке конституционности частей 3.2 и 3.3 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой акционерного общества «РСК» : постановление Конституционного Суда РФ от 7 апреля 2020 г. № 15-П. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349709/ (дата обращения: 31.01.2024).

[3] См.: Письмо Администрации Президента России от 10 января 2018 г. № А26-01-3И-118025191.

[4] См.: *Зорькин В. Е.* Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации как акт Президента Российской Федерации // Юридическая мысль. 2011. № 2.

[5] См.: *Артамонов А. Н.* Поручение Президента как правовой акт // Вестник Брянского университета. 2020. № 3. С. 151.

[6] См.: *Гришковец А. А.* К вопросу о поручении Президента РФ (теория и практика) // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 3. С. 171.

[7] См.: Президент РФ считает необходимым исключить одновременное административное наказание юридического лица и его работника за одни и те же действия. URL: https://www.garant.ru/news/1260706/ (дата обращения: 31.01.2024).

и т. д. (ч. 3 ст. 3.4 КоАП РФ). Важно учесть разъяснение Верховного Суда РФ, который в своем постановлении указал, что, поскольку после исполнения лицом постановления о назначении административного наказания оно считается подвергнутым ему в течение года и после истечения этого срока считается не привлекавшимся к административной ответственности, то ничто не препятствует повторному применению к юридическому лицу нормы о замене штрафа предупреждением[8]. Думается, замена штрафа предупреждением в таком случае не соответствует целям и задачам назначения административного наказания. В то же время ВС РФ иначе и не мог бы истолковать норму ч. 1 ст. 4.1.1 КоАП РФ, так как в ней четко говорится о том, что «за впервые совершенное административное правонарушение...», а по истечении срока административной наказанности лицо считается не привлекавшимся к ней.

Весьма значительное снижение штрафных санкций было введено в КоАП РФ ст. 4.1.2, в соответствии с которой штрафы социально ориентированным некоммерческим организациям, а также субъектам малого и среднего бизнеса назначаются как индивидуальным предпринимателям. Если же санкцией статьи не предусмотрен штраф для индивидуального предпринимателя, то в этом случае им назначается не более половины максимального и не менее половины минимального штрафа, предусмотренного для юридических лиц.

Была также дополнена новеллами ст. 2.1 КоАП РФ. Ранее по ней можно было привлечь во всех случаях без исключений и физическое, и юридическое лицо за совершение одного и того же административного правонарушения. В соответствии с новыми добавленными ч. 4 и 5 теперь юридическое лицо не привлекается к административной ответственности, если к ответственности привлекли его должностное лицо и сама организация приняла меры для соблюдения административного законодательства. В соответствующих случаях при привлечении юридического лица к ответственности исключается ответственность его должностного лица.

В новом Проекте КоАП РФ, наоборот, уже в качестве правила фиксируется запрет одновременного привлечения юридического и должностного лица за одно и то же правонарушение, за исключением случаев, когда санкцией Особенной части КоАП РФ либо закона субъекта РФ предусмотрены различные виды административных наказаний для организации и ее должностного лица, либо когда одно из указанных лиц подлежит освобождению от административного наказания, если его применение может повлечь за собой невозможность исполнения лицом обязанности, за неисполнение которой оно привлекается к административной ответственности.

Еще одним значительным обстоятельством, смягчающим административную ответственность юридических лиц, стало дополнение ст. 4.4 КоАП РФ 5-й частью, согласно которой если в ходе государственного (муниципального) контроля было выявлено несколько однородных административных правонарушений, то юридическое лицо несет административную ответственность как за совершение одного административного правонарушения. Данная новелла не распространяется на административные правонарушения по делам о незаконном привлечении иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации (ст. 18.15 КоАП РФ). Примечание к данной статье говорит о том, что административная ответственность за привлечение двух и более иностранных граждан к трудовой деятельности будет наступать в отношении каждого из них в отдельности.

По итогам 26-го Петербургского международного экономического форума (2023 г.) В. Путин издал поручение, обязывающее Генеральную прокуратуру и МВД заняться разработкой законодательных поправок, которые снимут с правоохранительных органов полномочия по наложению штрафов на организации[9]. Одним из огромных плюсов принятия таких поправок является значительное снижение факторов коррупциогенности в системе МВД РФ.

Также Президент принимает меры моментального реагирования посредством издания указов. Так, Федеральным законом от 4 августа 2023 г. № 470-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) «Об осо-

[8] См.: Определение Верховного Суда РФ от 17 октября 2023 г. № 307-ЭС23-10623. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b6b1f853-479b-4a19-9b19-b26c2fc22134/837e9732-ccb1-4efd-8b1c-effc946972fb/A21-7903-2022_20231017_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 31.01.2024).

[9] См.: Перечень поручений по итогам XXVI Петербургского международного экономического форума от 16 августа 2023 г. URL: http://kremlin.ru/catalog/keywords/128/events/72060 (дата обращения: 31.01.2024).

бенностях регулирования корпоративных отношений в хозяйственных обществах, являющихся экономически значимыми организациями» было введено понятие экономически значимых организаций[10]. В. Путин принял указ, в соответствии с которым данные организации могут не раскрывать информацию о своей деятельности. По запросу федеральных органов исполнительной власти они должны будут предоставлять такую информацию, но в открытом доступе она размещаться не будет[11].

Среди мер, направленных на смягчение ответственности юридических лиц, следует указать введение запрета на проверки организаций. Их заменили на профилактические визиты. Сам мораторий был введен Правительством РФ в 2022 г.[12] в целях поддержки бизнеса в условиях международных санкций. Действие данного Постановления было продлено на 2023–2024 гг.[13] Сейчас проверки отменены до 2030 г., за исключением объектов высокого и чрезвычайно высокого рисков. Доводами в пользу такого решения стали экономические соображения: сохранение бизнеса, рабочих мест, экономия материальных, людских и временных ресурсов, затрачиваемых при проведении проверок. Учитывая, что до введения такого положения проверки могли проводиться несколько раз разными органами контроля, такое нововведение существенно облегчило жизнь субъектам предпринимательства.

Одним из дискуссионных вопросов является привлечение к административной ответственности государственных и муниципальных органов в качестве юридических лиц. Новый Проект КоАП РФ выводит вышеуказанные лица из круга субъектов административной ответственности. Так, в ч. 2 ст. 2.10 Проекта говорится о том, что наделенные статусом юридического лица органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов, Центральный банк Российской Федерации, казенные учреждения не подлежат административной ответственности, за исключением случаев, установленных КоАП РФ (речь идет об ответственности собственников транспортных средств)[14]. По мнению некоторых ученых, такой вывод из-под действия КоАП РФ некоторых органов, наделенных статусом юридического лица, ставит под сомнение единую природу правового регулирования (ч. 2 ст. 2.10 Проекта)[15].

Что касается административных наказаний, применяемых к юридическим лицам в целом, то кардинальных изменений не предвидится. В соответствии с п. 2 ст. 3.2 КоАП РФ за совершение административных правонарушений к юридическому лицу могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности. В Проекте КоАП РФ предлагается замена административного приостановления деятельности юридических лиц на запрет такой деятельности. Предельный срок его назначения сокращен с 90 суток до 30[16].

В целях систематизации юридической ответственности организаций можно было бы дополнить перечень административных наказаний таким видом, как принудительная ликвидация юридического лица. На законодательном уров-

[10] Об особенностях регулирования корпоративных отношений в хозяйственных обществах, являющихся экономически значимыми организациями : федер. закон от 4 августа 2023 г. № 470-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) // Рос. газета. 2023. 9 авг.

[11] См.: О временном порядке раскрытия и предоставления информации хозяйственными обществами, являющимися экономически значимыми организациями, и некоторыми связанными с ними лицами : указ Президента РФ от 27 января 2024 г. № 73. URL: https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1679104/ (дата обращения: 31.01.2024).

[12] См.: Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля (с изменениями и дополнениями) : постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 11. Ст. 1715.

[13] См.: О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 : постановление Правительства РФ от 14 декабря 2023 г. № 2140. URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202312150035 (дата обращения: 30.01.2024).

[14] См.: Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447) (не внесен в ГД ФС РФ). URL: https://base.garant.ru/56821718/ (дата обращения: 31.01.2024).

[15] См.: *Майоров В. И., Новичкова Е. Е.* Ответственность юридического лица в свете нового Кодекса РФ об административных правонарушениях // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 2 (93). С. 215.

[16] См.: Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447) (не внесен в ГД ФС РФ).

не данное понятие определяется в ст. 61 ГК РФ[17]. Согласно данной статье, юридическое лицо может быть ликвидировано как по решению учредителей, так и по решению суда. По решению суда юридическое лицо может быть ликвидировано по иску государственного органа или органа местного самоуправления, которым право на предъявление требования о ликвидации юридического лица предоставлено законом, или же по иску учредителя (участника) юридического лица в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 61 ГК РФ. Принудительная ликвидация юридического лица наступает в случае, если организация не соблюдает свои обязательства. Например, осуществляет свою деятельность без необходимой на то лицензии.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что административная политика в части привлечения юридических лиц к ответственности направлена на снижение административного давления на бизнес. Фискальный характер КоАП РФ в отношении юридических лиц во многом нивелируется благодаря различным нормативно-правовым актам Президента РФ, Правительства РФ, позициям Конституционного Суда РФ. В условиях международных санкций цель поддержки бизнеса превалирует над прямыми целями назначения административных наказаний. Подтверждением этому служит и то, что еще недавно велись острые дискуссии по поводу введения уголовной ответственности юридических лиц. Сейчас же не только смягчаются санкции в отношении юридических лиц, но и блокируется возможность проведения проверок в отношении них. Следует отметить особую роль поручений Президента РФ в оптимизации и модернизации административно-правового регулирования в целом, поскольку они являются мощным стимулом для всех органов к принятию конкретных решений в строго обозначенные сроки.

[17] Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Рос. газета. 1994. 8 дек.

Библиографический список

Артамонов А. Н. Поручение Президента как правовой акт // Вестник Брянского университета. 2020. № 3. С. 149–154.

Гришковец А. А. К вопросу о поручении Президента РФ (теория и практика) // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 3. С. 154–172.

Зорькин В. Е. Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации как акт Президента Российской Федерации // Юридическая мысль. 2011. № 2.

Майоров В. И., Новичкова Е. Е. Ответственность юридического лица в свете нового Кодекса РФ об административных правонарушениях // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 2 (93). С. 209–217.

Президент РФ считает необходимым исключить одновременное административное наказание юридического лица и его работника за одни и те же действия. URL: https://www.garant.ru/news/1260706/ (дата обращения: 31.01.2024).

Селезнев В. А. Спорные вопросы законодательства об административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 121–130.

References

Artamonov A. N. Order of the President as a legal act // Bulletin of Bryansk University. 2020. No. 3. P. 149–154.

Grishkovets A. A. On the issue of the order of the President of the Russian Federation (theory and practice) // Legal policy and legal life. 2020. No. 3. P. 154–172.

Zorkin V. E. Annual Messages to the Federal Assembly of the Russian Federation as an act of the President of the Russian Federation // Legal Thought. 2011. No. 2.

Mayorov V. I., Novichkova E. E. Responsibility of a legal entity in the light of the new Code of the Russian Federation on Administrative Offenses // Bulletin of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. No. 2 (93). P. 209–217.

The President of the Russian Federation considers it necessary to exclude simultaneous administrative punishment of a legal entity and its employee for the same actions. URL: https://www.garant.ru/news/1260706/ (access date: 01/31/2024).

Seleznev V. A. Controversial issues of legislation on administrative liability of legal entities // Journal of Russian Law. 2014. No. 11. P. 121–130.

Ярославский государственный университет имени П. Г. Демидова

Барахоева А. Р., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права

E-mail: ALL0521@mail.ru

Поступила в редакцию: 31.01.2024

Для цитирования:

Барахоева А. Р. Правовая политика в сфере модернизации института административной ответственности юридических лиц в современной России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 254–259. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/254-259.

Yaroslavl State University named after P. G. Demidov

Barakhoeva A. R., Condidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law

E-mail: ALL0521@mail.ru

Reseived: 31.01.2024

For citation:

Barakhoeva A. R. Optimization of administrative and legal regulation in order to ensure the viability of legal entities in modern Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 254–259. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/254-259.

УДК 347.73
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/260-268

ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ МЕРЫ НАЛОГОВО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА В КОНТЕКСТЕ ПРИНЦИПА СПРАВЕДЛИВОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

А. В. Красюков
Воронежский государственный университет

EXTRAORDINARY TAX LEGAL MEASURES IN THE CONTEXT OF THE PRINCIPLE OF TAX FAIRNESS

A. V. Krasyukov
Voronezh State University

Аннотация: изучается процесс трансформации налоговой системы России под влиянием чрезвычайных мер и требований справедливости. Дается развернутая трактовка норм налоговой морали и их применения в процессе налогового правотворчества и правоприменения. Анализируются происходящие в последние годы изменения порядка установления налогов и сборов, говорится о противоречивом характере таких изменений, опосредующих передачу полномочий по установлению налогов и сборов на подзаконный уровень. Разбирается порядок взимания взноса с иностранных инвесторов при выходе из российских активов и делается вывод о налоговом характере данного платежа. Автор резюмирует, что формируется чрезвычайное налоговое право, основанное не только на требованиях законности, но и справедливости налогообложения.
Ключевые слова: налоговая мораль, справедливость, установление налога и сбора, делегирование полномочий, налог, сбор, элемент налогообложения.

Abstract: the article is devoted to the study of the process of transformation of the Russian tax system under the influence of emergency measures and demands for justice. The article provides a detailed interpretation of the norms of tax morality and their application in the process of tax lawmaking and enforcement. The author analyzes the changes in the procedure for establishing taxes and fees that have taken place in recent years and comes to the conclusion about the contradictory nature of such changes, mediating the transfer of powers to establish taxes and fees to the subordinate level. The author analyzed the procedure for collecting a fee from foreign investors when exiting Russian assets and made a conclusion about the tax nature of this payment. In connection with the findings obtained, the article formulates conclusions about the beginning of the formation of emergency tax law, based not only on the requirements of legality, but also fairness of taxation.
Key words: tax morality, justice, establishment of taxes and fees, delegation of powers, tax, fee, element of taxation.

Любое правоотношение всегда сопровождается целым комплексом нравственных отношений, возникающих между его сторонами. В сфере налогообложения способность этих нравственных отношений повлиять на правовое регулирование особенно высока, поскольку отношения по уплате налога находятся в постоянном напряжении из-за коллизии имущественных интересов. При этом возникновение дополнительных очагов напряжения в обществе, вызванных обстоятельствами непреодолимой силы и политическими конфликтами, способствует появлению новых форм конфронтации участников налоговых правоотношений. Традиционные право-

© Красюков А. В., 2024

вые инструменты могут не в полной мере отвечать новым вызовам, в связи с этим в последние годы повышается значение моральных норм в налогово-правовом регулировании.

Как уже было установлено в теории налогового права[1], традиционно взаимодействие налоговой морали и налогового права происходит на двух уровнях: правотворчества и правоприменения.

В процессе правотворчества наиболее ярко влияние нравственности на право проявляется в принципах налогового права и законодательства. Учеными традиционно выделяются этические принципы, к их числу относят принципы справедливости, всеобщности, соразмерности и равномерности налогообложения[2]. Такой подход находится в русле общеправовых теоретических подходов, согласно которым общеправовые принципы подразделяются на морально-этические или нравственные и организационные. Первые из них образуют нравственную основу права, его духовный фундамент и непосредственно воздействуют на нормативное содержание права. Вторая группа принципов тесно связана с первой, составляет организационно-процедурную основу права, ориентированную на обеспечение его роли как особого, государственного регулятора общественных отношений, выполнение правом его специфически юридических функций[3]. Нравственные принципы представляют собой форму нравственного сознания, наиболее обобщенно и существенно выражающую моральные требования, предъявляемые обществом к поведению людей[4].

Особое значение как в правовой доктрине, так и в теории налогового права придается принципу справедливости. Справедливость является той базовой, исходной идеей, которая выступает непосредственной основой продуцирования огромного числа других принципов права, в частности, содержательно выводятся из идеи справедливости, конкретизируют, дополняют и выражают ее принципы гуманизма, единства прав и обязанностей, равенства перед законом, ограничения свободы человека правами других лиц, неотвратимости ответственности и наступления ее только за виновно совершенные деяния и многие другие[5]. На то, что данные принципы обеспечивают реализацию принципа справедливости, обращают внимание и другие авторы[6].

В научной литературе более двадцати лет спорят о справедливости как юридической категории, однако единая концепция не сложилась, не сформировалось ее целостное, однозначное определение[7].

В современной науке выделяются три основных подхода к пониманию справедливости. Первый подход основывается на рассмотрении справедливости как этической категории. Согласно второму справедливость тесно связана с конкретным историческим периодом, который характеризуется уровнем развития производственных и иных общественных отношений. Третий подход заключается в отождествлении справедливости и права, поскольку справедливость во многом выражает его общесоциальную сущность[8].

Принцип справедливости по своей природе не является собственно правовым. Идея справедливости приобретает правовое значение, поскольку вовлекается в сферу права для того, чтобы обеспечить решение тех задач, разрешить которые сугубо юридическими средствами оказывается невозможно. Она выступает основой

---

[1] См.: *Красюков А. В.* Налоговые имущественные правоотношения : монография. М., 2022. С. 310–323.

[2] См.: *Лопатникова Е. А.* Реализация принципов налогового права / под ред. И. И. Кучерова. М., 2012. 160 с. ; *Ходский Л. В.* Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства и классификация государственных доходов // Публично-правовые исследования : электрон. журн. 2013. № 4. С. 96–141.

[3] См.: *Байтин М. И.* Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 215.

[4] См.: *Горский Г. Ф., Кокорев Л. Д., Котов Д. П.* Судебная этика. Воронеж, 1973. С. 25.

[5] См.: *Винницкий И. Е.* Роль справедливости и законности в обеспечении целостности и устойчивости системы принципов права // История государства и права. 2011. № 13. С. 14–17.

[6] См., например: *Демин А. В.* О соразмерности налогообложения. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[7] См.: *Семигин Г. Ю.* Социальная справедливость и право. М., 2008. 197 с. ; Право и справедливость : тезисы докладов научно-теоретической конференции / под ред. И. А. Иванникова. Ростов н/Д., 2007. 124 с. ; *Власова М. В.* Право собственности и социальная справедливость : теоретико-историческое исследование : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. 22 с. ; *Лунина Н. А.* Социальная справедливость и трудовое право. Воронеж, 1997. 131 с. ; Право. Ускорение. Справедливость : сб. статей / под ред. В. И. Новоселова. Саратов, 1989. 157 с.

[8] См.: *Химичева Н. И., Беликов Е. Г.* Принцип справедливости в правовом регулировании налогообложения доходов физических лиц // Налоги. 2016. № 2. С. 45–48.

воспроизводства не только правовых, но и морально-нравственных, этических принципов[9].

Полагаем, что противопоставлять вышеуказанные подходы не стоит, поскольку они рассматривают одно и то же явление с разных позиций. Справедливость – это, безусловно, понятие морального сознания, характеризующее такое положение вещей, которое рассматривается как должное, соответствующее определенному пониманию сущности человека и его прав на данном уровне исторического развития. Справедливость выступает в качестве этического стандарта, с которым мы соотносим существующие социально-экономические и политические структуры и отношения[10]. Справедливость всегда отражает соотношение нескольких явлений с точки зрения распределения блага (добра) и зла между людьми. При этом данная категория теснейшим образом связана с правом и получает свое непосредственное развитие и обоснование именно в его нормах[11].

Содержание термина «справедливость» может быть раскрыто не только с правовых, но также с экономических, социальных, нравственных и других позиций[12].

В научной среде также отсутствует единство мнений в понимании сущности справедливости как морально-этической категории. Одними учеными справедливость понимается как соответствие между ролью лица в обществе и его социальным положением, между его правами и обязанностями, между деянием и воздаянием, заслуженным поведением и поощрением. Критериями справедливости, по их мнению, выступают соразмерность, пропорциональность и эквивалентность воздаяния индивиду за его действия[13]. Другие полагают, что справедливость всегда выражается через равенство прав[14]. Конституционный Суд РФ, напротив, полагает, что именно равенство раскрывается через справедливость. Налогообложение, выступая ограничением права собственности, должно быть основано на конституционном принципе равенства, который в этой сфере понимается прежде всего как равномерность, нейтральность и справедливость[15]. Третьи считают, что нравственно необходимыми могут быть и равенство, и неравенство, если они справедливы. Юридическое равенство справедливо, если правовой статус, адекватно отражающий нравственно обоснованный признак, распространяется на всех лиц, характеризующихся этим признаком, а другие признаки, которые могли бы обосновать неравный статус, отсутствуют. Юридическое неравенство справедливо, если специальный правовой режим адекватно отражает нравственно обоснованные особенности определенного круга субъектов и распространяется на всех лиц, характеризующихся этими особенностями[16]. По мнению четвертых, справедливость – это объективность, т. е. верное восприятие того, что есть на самом деле[17].

Предпринимаются также попытки разработки принципа универсальной справедливости, включающего требования равенства (действовать одинаково в одинаковых условиях); идею взаимосвязи содеянного и воздания за него (золотое правило нравственности); требования равновесия между утратой и потреблением (справедливость обмена)[18].

Применительно к налоговым отношениям выделяют три элемента принципа справедливости: каждый гражданин обязан оплатить ра-

[9] См.: *Винницкий И. Е.* Роль справедливости и законности в обеспечении целостности и устойчивости системы принципов права // История государства и права. 2011. № 13. С. 14–17.

[10] См.: *Богданов Д. Е.* Философско-правовое обоснование категории справедливости в гражданском праве России // Законодательство и экономика. 2013. № 5. С. 24–34.

[11] См.: *Горский Г. Ф., Кокорев Л. Д., Котов Д. П.* Судебная этика. Воронеж, 1973. С. 37–38.

[12] См.: *Кучеров И. И.* Справедливость налогообложения и ее составляющие (правовой аспект) // Финансовое право. 2009. № 4. С. 24–29.

[13] См.: *Химичева Н. И., Беликов Е. Г.* Принцип справедливости в правовом регулировании налогообложения доходов физических лиц // Налоги. 2016. № 2. С. 45–48.

[14] См.: *Кокорев Л. Д., Котов Д. П.* Этика уголовного процесса : учебное пособие. Воронеж, 1993. С. 31.

[15] По делу о проверке конституционности положений подпункта 3 пункта 8 статьи 346.43, статьи 346.47 и пункта 1 статьи 346.48 Налогового кодекса Российской Федерации, а также положений Закона Мурманской области «О патентной системе налогообложения на территории Мурманской области» в связи с жалобой гражданина С. А. Глухова : постановление Конституционного Суда РФ от 6 июня 2019 г. № 22-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 24. Ст. 3159.

[16] См.: *Романец Ю. В.* Реализация этического принципа справедливого неравенства в российском праве // Рос. юстиция. 2010. № 10. С. 50–55.

[17] См.: *Ильин И. А.* Справедливость или равенство? // Собрание сочинений. М., 2006. С. 457.

[18] См.: *Мыльникова Е. А.* Справедливость как цель права // Право и государство : теория и практика. 2011. № 2 (74). С. 143.

боту своего государства, так как он и его собственность находятся под его защитой; в случае уклонения от уплаты налога отдельными лицами государство принуждает их к этому, изымая из имущества этих лиц необходимую по закону часть; государственные налоги, распространяясь на граждан и организации, возлагают бремя на одних и предоставляют льготы другим[19].

Справедливость в налоговом праве на уровне правотворчества, помимо закрепления принципов, проявляется в основном в установлении того, кто должен выступать налогоплательщиком, что должно выступать объектом налогообложения и каким способом последнее должно осуществляться[20].

Требования справедливости (как и других моральных норм) должны учитываться в первую очередь на этапе правотворческой деятельности, поскольку справедливость налогового закона придает легитимность налоговому законодательству, несправедливость – ставит ее под сомнение. Вводя в шкалу налогообложения параметры налоговой базы, федеральный законодатель действовал на основе принципа справедливости, требующего, чтобы законодательное регулирование налогообложения строилось на объективных критериях отграничения невысоких и средних доходов от доходов высоких и сверхвысоких[21].

Сложность имплементации этических требований справедливости в налоговую норму во многом обусловила сложившееся требование о законодательной форме установления налога. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ федеральные налоги и сборы следует считать «законно установленными», если они установлены федеральным законодательным органом, в надлежащей форме, т. е. федеральным законом, в предусмотренном законом порядке и введены в действие в соответствии с действующим законодательством[22].

Однако в условиях чрезвычайной ситуации (сначала пандемия, потом СВО) оперативность подзаконного нормативного регулирования налоговых отношений оказалась для государства более ценной, чем формализованный законодательный процесс. В силу этого законодатель впервые за последние двадцать лет делегировал Правительству РФ полномочия, связанные с участием в установлении налогов.

В 2020 г. в ст. 4 Налогового кодекса РФ были внесены дополнения, предоставляющие Правительству РФ и исполнительным органам субъектов РФ временные полномочия по продлению установленных сроков уплаты налогов[23]. Данные полномочия Правительство РФ неоднократно использовало, продлевая сроки уплаты налогов и страховых взносов для отдельных категорий налогоплательщиков[24].

Исходя из того, что срок уплаты налога традиционно относится к числу элементов налогообложения[25], через установление которых в законе происходит установление самого налога, напрашивается вывод о том, что исполнитель-

[19] См.: *Середа Г. Б.* Экономические принципы налогообложения // Налоги и налогообложение. 2012. № 7 (97). С. 72.

[20] См.: *Химичева Н. И., Беликов Е. Г.* Принцип справедливости в правовом регулировании налогообложения доходов физических лиц // Налоги. 2016. № 2. С. 45–48.

[21] По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т. А. Баныкиной : постановление Конституционного Суда РФ от 22.03.2007 № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 14. Ст. 1742.

[22] По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года «О Государственной границе Российской Федерации» в редакции от 19 июля 1997 года : постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П ; По делу о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года «О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции» : постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 1997 г. № 3-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[23] О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[24] Об изменении сроков уплаты налогов, сборов, страховых взносов лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность на приграничной территории Белгородской области : постановление Правительства РФ от 18 февраля 2023 г. № 259 ; О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики : постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 409. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[25] См.: *Козырин А. Н.* Право на изменение срока исполнения налоговой обязанности // Законы России : опыт, анализ, практика. 2018. № 12. С. 27–40 ; *Васянина Е. Л.* Фискальное право России : монография / под ред. С. В. Запольского. М., 2013. 152 с.

ные органы получили полномочия участвовать в процессе установления налогов посредством издания подзаконных актов.

Согласно сложившейся правовой позиции Конституционного Суда РФ Правительство РФ посредством нормативных правовых актов может предусматривать обязательные платежи, которые взимаются в публично-правовом порядке, если *они не носят характер налога* и полномочия по установлению отдельных элементов делегированы федеральным законом[26]. Иными словами, Правительство РФ имело возможность участвовать в установлении только сборов (но не налогов), при условии что плательщики сборов, объект обложения установлены федеральным законом, а полномочия по установлению отдельных элементов сбора делегированы данным законом Правительству РФ.

В условиях пандемии вышеуказанные меры, расширяющие полномочия Правительства РФ, выглядели соответствующими как публичным, так и частным интересам и не вызвали никакого интереса у юридической общественности, включая и научное сообщество, несмотря на потенциальное их противоречие Конституции РФ. Во многом это было обусловлено соответствием вышеуказанных норм принципу справедливости.

В пользу справедливости данной нормы свидетельствует то, что вносимые подзаконными актами Правительства РФ изменения в налоговое законодательство могли совершаться и совершались в интересах налогоплательщиков. Данная норма исключала изменение юридической конструкции налога, ухудшающее положение налогоплательщика.

Таким образом, справедливость рассматриваемой нормы налогового права на конкретном историческом этапе развития нашего общества оказалась более ценным ее качеством, чем конституционность. Можно предположить, что справедливость нормы является причиной, по которой она до настоящего времени не была обжалована в суд.

На этапе правоприменения принцип справедливости и другие нравственные принципы традиционно используются судами (прежде всего Конституционным Судом РФ) для преодоления существующего налогово-правового регулирования. Опираясь на данные основные начала, суды приходят к выводу, что следует отступить от буквального понимания существующей нормы права, т. е. отказаться от ее исполнения в конкретном рассматриваемом судом случае. Иными словами, нравственные нормы используются тогда, когда применение нормы права будет несправедливым, по мнению суда, либо когда правоприменителю не ясно, как следует действовать в соответствии с нормой права. Например, при помощи принципов равенства и справедливости в системной связи с общими принципами обосновывается применение сроков принудительного взыскания недоимки, а не общих сроков исковой давности к отношениям из неосновательного обогащения при незаконном получении имущественного налогового вычета, которые ранее были охарактеризованы Конституционным Судом РФ как отношения из неосновательного обогащения[27].

Высший арбитражный Суд РФ, как и Конституционный Суд РФ, использовал принцип справедливости в качестве обоснования применения к отношениям в сфере налогообложения норм, не подлежащих применению, исходя из их буквального содержания. Например, положения п. 4 ст. 81 Налогового кодекса РФ были им применены в качества нормативного основания для освобождения общества от налоговой ответственности по ст. 123 Налогового кодекса РФ (до внесения соответствующих изменений). Это было мотивировано тем, что принцип справедливости требует, чтобы налоговые агенты, допустившие искажение сведений, повлекшее неполную уплату налога в бюджет, не ставились в более выгодное положение по сравнению с налоговыми агентами, представившими достоверную информацию об удержанных и перечисленных суммах

[26] По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 года № 8 «О внесении изменений и дополнений в Положение о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров» : определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 283-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[27] По делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Н. Беспутина, А. В. Кульбацкого и В. А. Чапланова : постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2017 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 15 (ч. VII). Ст. 2283.

налога, однако нарушившими срок перечисления этих сумм в бюджет. Добросовестное поведение участника налоговых правоотношений, по мнению Президиума Высшего арбитражного Суда РФ, должно влечь освобождение его от налоговой ответственности[28].

Реже, но встречаются случаи, когда, исходя из соображений справедливости и других нравственных начал, суды отказывают налоговым органам в применении действующих норм. Например, при наличии у инспекции правовых оснований для принятия решения о доначислении НДС и налога на прибыль суд пришел к выводу о неправомерности такого решения, основываясь на предшествовавшем поведении налогового органа, из которого налогоплательщик сделал вывод о возможности применения Упрощенной системы налогообложения[29].

В вышеописанных ситуациях возникает коллизия между признаком, обусловившим равный правовой статус, предусмотренный действующей нормой права, и фактором, требующим отступления от этого равенства (отказ от применения нормы и создание другого правила). Разрешение такой коллизии должно основываться на сопоставлении нравственной значимости указанных факторов: неравенство (отступление) допустимо, если соответствующий признак по своей этической ценности «перевешивает» фактор равенства, делая обусловленное им равное правовое регулирование неразумным и несправедливым[30].

В настоящее время в условиях чрезвычайного характера нормы морали используются и другими правоприменительными органами для преодоления существующего налогово-правового регулирования. В качестве примера можно привести Письмо Федеральной налоговой службы России от 24 марта 2022 г. № СД-4-2/3586@ «О назначении ВНП в отношении аккредитованных IT-организаций», которым в отсутствие явных правовых оснований приостановлены выездные налоговые проверки в отношении аккредитованных в установленном порядке IT-организаций. При этом данное полномочие по приостановлению мероприятий налогового контроля в соответствии со ст. 4 Налогового кодекса РФ отнесено к компетенции Правительства РФ. Однако кризисная ситуация в государстве, видимо, потребовала еще большей оперативности принятия решений. При этом справедливость данного решения, обусловленная ориентированностью на интересы налогоплательщиков, привело также к отсутствию мер по его обжалованию.

Однако данная тенденция понижения уровня нормативно-правового регулирования налоговых отношений не могла не привести к более серьезным последствиям в контексте преодоления устоявшихся подходов к установлению и введению налогов исходя из требований справедливости.

Таким шагом, свидетельствующим о превалировании справедливости налогообложения над законностью в конкретных исторических условиях, стало появление обязательных платежей в бюджет, имеющих признаки налоговых, но не получивших своего закрепления ни в Налоговом кодексе РФ, ни в другом нормативно-правовом акте.

Указом Президента РФ от 3 марта 2023 г. № 138 «О дополнительных временных мерах экономического характера, связанных с обращением ценных бумаг» предусмотрено получение разрешения Центрального банка РФ или комиссии Правительства РФ на совершение ряда сделок с участием резидентов недружественных государств или их активов. При этом данное согласие может содержать определенные условия его получения.

На практике такие согласия оформляются выпиской из протокола заседания подкомиссии Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации[31], согласно которой условием получения разрешения на совершение сделок является:

– обязательство по осуществлению добровольного направления в федеральный бюджет

[28] Постановление Президиума Высшего арбитражного Суда РФ от 18 марта 2014 г. № 18290/13 по делу № А40-146836/12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[29] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2019 г. № 310-ЭС19-1705. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[30] См.: *Романец Ю. В.* Реализация этического принципа справедливого неравенства в российском праве // Рос. юстиция. 2010. № 10. С. 50–55.

[31] В настоящее время применяется выписка из протокола заседания подкомиссии Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации от 24 апреля 2023 г. № 157/3 (доведена письмом Минфина России 29 апреля 2023 г. № 05-06-10/ВН-20705).

денежных средств в размере 20 % от номинальной стоимости российских ценных бумаг (в случае осуществления (исполнения) сделок (операций) с облигациями федерального займа, облигациями российских эмитентов, централизованный учет прав на которые (обязательное централизованное хранение которых) осуществляется российским либо депозитарием;

– либо обязательство по осуществлению добровольного направления в федеральный бюджет денежных средств в размере 20 % от суммы осуществляемой (исполняемой) сделки (операции) с российскими ценными бумагами (в случае осуществления (исполнения) сделок (операций) с акциями российских акционерных обществ, инвестиционными паями российских паевых инвестиционных фондов).

Обращает на себя внимание в первую очередь то, что данный платеж установлен выпиской из протокола заседания подкомиссии Правительственной комиссии. Он не получил даже подзаконного нормативного закрепления. Кроме того, вводимые указом Президента РФ специальные меры обоснованы ссылками на федеральные законы от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах», от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств», предусматривающие определенные экстраординарные полномочия Президента РФ.

Однако данные законы не предоставляют ни Президенту РФ, ни Правительству РФ, ни тем более подкомиссии Правительственной комиссии полномочий по установлению и взиманию платежей для реализации специальных экономических мер.

Формально данный платеж позиционируется как добровольный, но это вызывает определенные сомнения, обусловленные отсутствием альтернативных возможностей совершения вышеуказанных сделок. Он представляет собой взнос в федеральный бюджет за совершение органом публичной власти юридически значимых действий, а именно выдачу Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации разрешения на совершение сделки по отчуждению определенных ценных бумаг.

Безусловно, правовая природа такого платежа требует специального исследования и на данный момент он не может быть охарактеризован с полной уверенностью как налоговый, но определенное сходство со сбором на основании выделенных выше признаков присутствует.

Если эта гипотеза получит свое подтверждение, то данный взнос станет первым сбором в России, установленным не нормативным, а индивидуальным актом. Такая ситуация является ярким проявлением применения государством мер, реализующих требования справедливости, а не законности налогообложения. В условиях введения в отношении активов российских налогоплательщиков и государственным активам незаконных ограничительных мер со стороны недружественных государств применение к иностранным инвесторам, «уходящим» из России в силу политических причин, вышерассмотренных мер представляется вполне справедливыми. Незаконность подобных мер в современных условиях уходит на второй план.

Таким образом, в настоящее время мы наблюдаем беспрецедентное расширение применения норм морали в сфере налогообложения. Если до 2020 г. применение норм морали к отношениям по уплате налогов и сборов в разрез с нормами налогового права не имело массового характера, то в настоящее время уже органы государственной власти активно строят свою правотворческую и правоприменительную деятельность на основе норм налоговой этики, в частности принципа налоговой справедливости.

В результате вышеописанных причин чрезвычайного характера в последние годы появляются определенные нормы налогового права, основанные на требованиях справедливости и входящие частично в противоречие с отдельными принципами, сложившимися в налогово-правовом регулировании ранее. Тем самым мы являемся очевидцами зарождения такого явления, как «чрезвычайное налоговое право». Данное явление в зависимости от длительности чрезвычайных обстоятельств, его породивших, либо приведет к сущностным изменениям основ налогового права России, либо прекратит свое существование как явление временного характера.

Библиографический список

Байтин М. И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006.

Богданов Д. Е. Философско-правовое обоснование категории справедливости в гражданском праве России // Законодательство и экономика. 2013. № 5. С. 24–34.

Васянина Е. Л. Фискальное право России : монография / под ред. С. В. Запольского. М. : КОНТРАКТ, 2013. 152 с.

Винницкий И. Е. Роль справедливости и законности в обеспечении целостности и устойчивости системы принципов права // История государства и права. 2011. № 13. С. 14–17.

Власова М. В. Право собственности и социальная справедливость : теоретико-историческое исследование : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. 22 с.

Горский Г. Ф., Кокорев Л. Д., Котов Д. П. Судебная этика. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1973. 272 с.

Демин А. В. О соразмерности налогообложения. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ильин И. А. Справедливость или равенство? // Собрание сочинений. М. : ПСТГУ, 2006.

Козырин А. Н. Право на изменение срока исполнения налоговой обязанности // Законы России : опыт, анализ, практика. 2018. № 12. С. 27–40.

Кокорев Л. Д., Котов Д. П. Этика уголовного процесса : учебное пособие. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1993. 224 с.

Красюков А. В. Налоговые имущественные правоотношения : монография. М. : Проспект, 2022. 336 с.

Кучеров И. И. Справедливость налогообложения и ее составляющие (правовой аспект) // Финансовое право. 2009. № 4. С. 24–29.

Лопатникова Е. А. Реализация принципов налогового права / под ред. И. И. Кучерова. М. : Юриспруденция, 2012. 160 с.

Лунина Н. А. Социальная справедливость и трудовое право. Воронеж, 1997. 131 с.

Мыльникова Е. А. Справедливость как цель права // Право и государство : теория и практика. 2011. № 2 (74). С. 143.

Право и справедливость : тезисы докладов научно-теоретической конференции / под ред. И. А. Иванникова. Ростов н/Д., 2007. 124 с.

Право. Ускорение. Справедливость : сборник статей / под ред. В. И. Новоселова. Саратов, 1989. 157 с.

Романец Ю. В. Реализация этического принципа справедливого неравенства в российском праве // Рос. юстиция. 2010. № 10. С. 50–55.

Семигин Г. Ю. Социальная справедливость и право. М., 2008. 197 с.

Середа Г. Б. Экономические принципы налогообложения // Налоги и налогообложение. 2012. № 7 (97). С. 72.

Химичева Н. И., Беликов Е. Г. Принцип справедливости в правовом регулировании налогообложения доходов физических лиц // Налоги. 2016. № 2. С. 45–48.

Ходский Л. В. Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства и классификация государственных доходов // Публично-правовые исследования. 2013. № 4. С. 96–141.

References

Baytin M. I. Questions of the general theory of state and law. Saratov, 2006.

Bogdanov D. E. Philosophical and legal justification of the category of justice in Russian civil law // Legislation and Economics. 2013. No. 5. P. 24–34.

Vasyanina E. L. Fiscal law of Russia: monograph / ed. S. V. Zapolsky. Moscow : CONTRACT, 2013. 152 p.

Vinnitsky I. E. The role of justice and legality in ensuring the integrity and sustainability of the system of principles of law // History of State and Law. 2011. No. 13. P. 14–17.

Vlasova M. V. Property rights and social justice : theoretical and historical research : cand. legal sci. diss. Moscow, 2003. 22 p.

Gorsky G. F., Kokorev L. D., Kotov D. P. Judicial ethics. Voronezh : Voronezh University Publishing House, 1973. 272 p.

Demin A. V. On the proportionality of taxation. Accessed from “ConsultantPlus”.

Ilyin I. A. Fairness or equality? Collected works. Moscow : PSTGU, 2006.

Kozyrin A. N. The right to change the deadline for fulfilling tax obligations // Laws of Russia : experience, analysis, practice. 2018. No. 12. P. 27–40.

Kokorev L. D., Kotov D. P. Ethics of criminal proceedings: a textbook. Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 1993. 224 p.

Krasyukov A. V. Tax property legal relations : monograph. Moscow : Prospekt, 2022. 336 p.

Kucherov I. I. Fairness of taxation and its components (legal aspect) // Financial law. 2009. No. 4. P. 24–29.

Lopatnikova E. A. Implementation of the principles of tax law / ed. I. I. Kucherova. Moscow : Jurisprudence, 2012. 160 p.

Lunina N. A. Social justice and labor law. Voronezh, 1997. 131 p.

Mylnikova E. A. Justice as the goal of law // Law and government: theory and practice. 2011. No. 2 (74). P. 143.

Law and justice: abstracts of reports of a scientific-theoretical conference / ed. I. A. Ivannikova. Rostov-on-Don, 2007. 124 p.

Right. Acceleration. Justice / ed. N. D. Novoselova. Saratov, 1989. 157 p.

Romanets Yu. V. Implementation of the ethical principle of fair inequality in Russian law // Russian Justice. 2010. No. 10. P. 50–55.

Semigin G. Yu. Social justice and law. Moscow, 2008. 197 p.

Sereda G. B. Economic principles of taxation // Taxes and taxation. 2012. No. 7. (97). P. 72.

Khimicheva N. I., Belikov E. G. The principle of fairness in the legal regulation of taxation of income of individuals // Taxes. 2016. No. 2. P. 45–48.

Khodsky L. V. State economy and financial science. Basic principles and features of the state economy and classification of state revenues // Public legal studies. 2013. No. 4. P. 96–141.

Воронежский государственный университет
Красюков А. В., доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права
E-mail: kav@law.vsu.ru

Поступила в редакцию: 11.03.2024

Для цитирования:
Красюков А. В. Чрезвычайные меры налогово-правового характера в контексте принципа справедливости налогообложения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 260–268. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/260-268.

Voronezh State University
Krasyukov A. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Financial Law Department
E-mail: kav@law.vsu.ru

Received: 11.03.2024

For citation:
Krasyukov A. V. Extraordinary tax legal measures in the context of the principle of tax fairness // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 260–268. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/260-268.

УДК 347.734
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/269-275

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РАМКАХ АНТИОТМЫВОЧНОГО МЕХАНИЗМА: ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Т. С. Дорошок
Саратовская государственная юридическая академия

PROBLEMS OF REALISING THE RIGHTS OF CREDIT INSTITUTIONS UNDER THE ANTI-MONEY LAUNDERING MECHANISM: REVIEW OF COURT PRACTICE

T. S. Doroshok
Saratov State Law Academy

Аннотация: на основании материалов судебной практики обобщены нарушения требований законодательства в области противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма, допускаемые кредитными организациями при осуществлении внутреннего контроля, а также подготовлены предложения по совершенствованию правового регулирования «антиотмывочного» механизма для нейтрализации выявленной недобросовестной практики.
Ключевые слова: кредитные организации, публично-контрольные полномочия, недобросовестная практика, судебная практика, публичный контроль.

Abstract: on the basis of judicial practice, violations of the requirements of the legislation in the field of anti-money laundering and combating the financing of terrorism permitted by credit organizations in the implementation of internal control, and also prepared proposals for improving the legal regulation of the anti-money laundering mechanism to neutralize the revealed unfair practices.
Key words: credit institutions, public supervisory powers, unfair practice, judicial practice, public control.

Один из аспектов актуальности исследования судебных решений по вопросам реализации кредитными организациями внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма (далее – ПОД/ФТ), вынесенных в пользу клиентов банков, определяется необходимостью совершенствования правового регулирования действующего «антиотмывочного» механизма с учетом негативной практики реализации банками своих функций в области ПОД/ФТ на основании Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»[1] (далее – Закон № 115-ФЗ).

Анализ осуществлялся в отношении судебных решений, вынесенных в период с 2018 по 2023 г. в связи с оспариванием клиентами банков примененных к ним со стороны финансовых организаций на основании ст. 7 Закона № 115-ФЗ таких мер, как отказ от заключения договора банковского счета (вклада), расторжение действующего договора, отказ в совершении финансовой операции, отказ в дистанционном банковском обслуживании.

© Дорошок Т. С., 2024

[1] О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федер. закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3418.

В ходе анализа выявлен формальный подход кредитных организаций к квалификации операций клиентов в качестве подозрительных, проявляющийся в том, что банки отказ в заключении договора банковского счета или исполнении поручений в ряде случаев мотивируют общим подозрением о деятельности клиента, не указывая на конкретную операцию, квалифицируемую в качестве подозрительной, не дают оценку документам, предоставленным клиентом, не формируют дополнительные запросы на направление недостающих сведений, а выявленные по п. 6.2 положения Банка России от 2 марта 2012 г. № 375-П[2] (далее – Положение № 375) риск-факторы, повлиявшие на принятие соответствующих решений, учитываются без должной проверки, анализа дополнительной информации, представленных документов, пояснений клиента относительно его поведения и поведения его представителей.

Так, банк отказал в заключении договора банковского счета ввиду установления фактов высокого риска вовлечения кредитной организации в проведение операций сомнительного характера и невозможности их устранения клиентом, однако при этом не были указаны конкретная причина или обстоятельство такого отказа, в том числе после предоставления клиентом документов, обосновывающих его деятельность. В рамках апелляционного производства банк дополнительно ссылался на негативную оценку лица, обратившегося от клиента с заявлением об открытии банковского счета, а также на то, что операции по расчетам были квалифицированы как подозрительные в отношении контрагентов клиента (при этом данная квалификация имела место после подачи заявления об открытии счета)[3].

В ряде случаев[4] банки, не принимая во внимание статус клиента, считают достаточным для возникновения подозрений о том, что заключение договора банковского счета требовалось для совершения операций в целях легализации (отмывания) преступных доходов и финансирования терроризма и последующего принятия решения об отказе в заключении договора сам факт выявления в отношении клиента таких риск-факторов, как: одно и то же физическое лицо является учредителем (участником), руководителем и (или) осуществляет ведение бухгалтерского учета организации; размер уставного капитала равен или незначительно превышает минимальный размер уставного капитала, установленный законодательством Российской Федерации; наличие потенциального клиента в стоп-листах Банка России и в перечне высокорискованных лиц.

Вынося решения в пользу клиентов кредитных организаций, суды обращают внимание на пределы и условия реализации прав, предоставленных банкам в рамках «антиотмывочного» механизма (на отказ от заключения договора банковского счета (вклада) и расторжению действующего договора (п. 5.2 ст. 7 Закона № 115-ФЗ); на отказ в совершении финансовой операции (п. 11 ст. 7 Закона № 115-ФЗ)).

Примерный перечень оснований, влияющих на принятие банком решения об отказе от заключения договора банковского счета (вклада), содержится в п. 6.2 Положения № 375, который может быть дополнительно уточнен в банковских правилах (инструкциях) открытия (закрытия) счетов, сформированных кредитными организациями. Суды отмечают, что такой отказ не может носить произвольный характер и ограничиваться лишь ссылкой на установленный перечень оснований без дополнительной аргументации. Во избежание формального подхода обстоятельства, свидетельствующие о том, что целью заключения договора или совершения операции является легализация (отмывание) преступных доходов или финансирования терроризма, должны проверяться кредитной организацией с учетом анализа дополнительной информации, представленных документов, пояснений клиента, его поведения и поведения его представителей[5]. Установление формальных признаков, ука-

[2] О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : положение Банка России от 2 марта 2012 г. № 375-П (ред. от 07.11.2022) // Вестник Банка России. 2012. № 20.

[3] Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 3 сентября 2019 г. по делу № А40-70122/2019. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

[4] Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18 января 2023 г. по делу № А28-1197/2021. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел» ; постановление Арбитражного суда Кировской области от 9 августа 2022 г. по делу № А28-1197/2021. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

[5] Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18 января 2023 г. по делу № А28-1197/2021. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

зывающих на сомнительность сделки, служит лишь основанием для начала проведения процедур внутреннего контроля.

Нормы Закона № 115-ФЗ позволяют кредитным организациям в случае, если операция классифицируется ими в качестве подозрительной, запросить у клиента не только документы, выступающие формальным основанием для ее совершения, но и документы по всем связанным с ней операциям, иной необходимой информации, позволяющей уяснить цели и характер рассматриваемых операций[6]. Не реализация предоставленного права приводит к тому, что банки в нарушение п. 2 ст. 7 Закона № 115-ФЗ не способны документально подтвердить обоснованность своих подозрений на основании выявленных ими риск-факторов либо мотивируют отказ в заключении договора банковского счета лишь наличием клиента в стоп-листах Банка России и в перечне высокорискованных лиц, что в соответствии с п. 13.3 ст. 7 Закона № 115-ФЗ не может использоваться в качестве единственного (самостоятельного) основания при оценке степени (уровня) риска совершения клиентом подозрительных операций[7].

В рамках действия механизма реабилитации[8] клиента в случаях отказа банка от заключения договора банковского счета (вклада) или от проведения операции встречается нарушение кредитными организациями процедуры информирования клиентов о причинах применения к ним ограничительных мер и отказа в заключении договора. Например, суд усматривает нарушение в ситуации, когда банк не предоставил клиенту информацию о причине отказа в выполнении распоряжения о совершении операции и необходимости предоставления документов, ссылаясь на запрет на информирование клиентов и иных лиц о применяемых мерах ПОД/ФТ, отраженный в ст. 4 Закона № 115-ФЗ[9]. Также нарушение констатируется, если банк оставляет без ответа запрос клиента на предоставление информации о причинах отказа от выполнения платежных поручений[10].

Запрет на информирование клиентов и иных лиц о применяемых мерах ПОД/ФТ действительно установлен в абзаце ст. 4 Закона № 115-ФЗ, но при этом предусмотрен перечень случаев, допускающих раскрытие клиенту информацию о таких мерах, в частности, информирование о причинах отказа в выполнении распоряжения о совершении операции, заключения договора банковского счета (вклада) или решения о расторжении договора. Более того, в соответствии с изменениями[11], внесенными в Положение № 375, кредитная организация в случае обращения к ней клиента за соответствующими разъяснениями информирует о причинах в порядке, установленном в правилах внутреннего контроля организации.

Остается дискуссионным вопрос о правомочии банков в части ограничения дистанционного банковского обслуживания (далее – ДБО), практика не является единообразной. В некоторых делах[12] суды усматривают нарушение Закона № 115-ФЗ и п. 3 ст. 845 Гражданского кодекса Российской Федерации (ред. от 24.07.2023) в части установления контроля направлений использования денежных средств клиента и ограничения использования им одного из возможных способов распоряжения средствами, размещенными на банковском счете, путем составления расчетных документов в электронном виде.

---

[6] Постановление Пленума ВАС РФ от 9 сентября 2013 г. № 3173/13 по делу № А40-32140/12-58-295 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 11.

[7] Постановление Арбитражного суда Кировской области от 9 августа 2022 г. по делу № А28-1197/2021. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

[8] Термин «реабилитация» отражен в Письме Банка России от 10 июня 2021 г. № 59-4/29017 (URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388171/). Под реабилитацией понимается последовательное совершение действий по предоставлению клиентом в банк документов и (или) сведений об отсутствии оснований для принятия банком решения об отказе от проведения операции или об отказе от заключения договора банковского счета (вклада) и рассмотрению банком указанных документов, а также по обращению клиента в межведомственную комиссию при Банке России в случае получения от банка сообщения о невозможности устранения соответствующих оснований.

[9] Решение Арбитражного суда города Москвы от 19 июня 2020 г. по делу № А14-7417/2019. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

[10] Решение Арбитражного суда Воронежской области от 16 марта 2020 г. по делу № А40-20318/2020. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

[11] О внесении изменений в Положение Банка России от 2 марта 2012 г. № 375-П: указание Банка России от 30 марта 2018 г. № 4758-У. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

[12] Решение арбитражного суда города Москвы от 25 марта 2020 г. по делу № А40-323848/2019. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел» ; Решение арбитражного суда города Москвы от 2 июня 2021 г. по делу № А40-72020/2021. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

В тех же решениях, где всё же признается право за кредитной организацией на ограничение ДБО в силу договорных отношений, суды часто усматривают нарушения самой процедуры блокировки. Так, по делу № А60-60327/2018[13] банк приостановил обслуживание клиента путем использования ДБО и корпоративной карты, сославшись на соблюдение требований российского законодательства в области ПОД/ФТ и что операции клиента обладают совокупностью признаков, указывающих на необычный характер сделки. Суд констатировал нарушение Закона № 115-ФЗ банком в том, что при ограничении ДБО не указаны конкретные сомнительные операции, в связи с которыми было приостановлено обслуживание, документально не подтвержден анализ представленных клиентом документов.

По делу № А07-4225/2021[14] банк реализовал меру по блокировке системы ДБО по причине систематического совершения клиентом подпадающих под признаки подозрительных операций транзитных сделок по зачислению денежных средств с собственного расчетного счета, открытого в сторонней кредитной организации, с последующим, в короткий период времени, перечислением по договорам займов в пользу взаимозависимых с клиентом юридических лиц. Суд в рамках данного спора указал на то, что из содержания уведомления банка о блокировке усматривается, что запрос носил общий характер и не был направлен на проверку какой-либо конкретной финансовой операции в порядке обязательного контроля. Кроме того, до момента блокировки системы ДБО у клиента не были запрошены документы, позволяющие уяснить цель и характер спорной операции, а в отношении документов, полученных от клиента после блокировки, банк не сообщил ни о положительном, ни об отрицательном результате их рассмотрения.

Банк России рекомендовал кредитным организациям включать в договоры право банка отказывать клиенту в приеме от него распоряжений на проведение операции по банковскому счету (вкладу), подписанных аналогом собственноручной подписи, и в случае выявления сомнительных операций после предварительного предупреждения клиента принимать решение об отказе с возможностью последующего приема надлежащим образом оформленных расчетных документов на бумажном носителе[15]. При этом суды обращают внимание, что, отказывая клиенту в приеме платежных распоряжений, подписанных аналогом собственноручной подписи, кредитная организация должна не только ссылаться на норму закона или договора, предусматривающую возможность такого отказа, но и указывать конкретные обстоятельства, послужившие причиной отказа[16].

К числу ошибочных действий банка суды также рассматривают ситуации, когда банк, установив в рамках выполнения процедур внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ признаки сомнительных операций, подвергает проверке не конкретную финансовую операцию, а всю деятельность клиента[17], либо до ограничения системы ДБО формируют общие запросы, не позволяющие пояснить экономический смысл проводимых операций по счету[18]. В последнем случае банк не реализует право направить запрос на предоставление клиентом дополнительных документов, получить пояснения от клиента или его представителя. Неправомерной также является блокировка ДБО сразу после обнаружения сомнительных операций без указания конкретной причины отказа в приеме платежных распоряжений, подписанных аналогом собственноручной подписи, без направления какого-либо

[13] Решение Арбитражного суда Свердловской области от 12 марта 2019 г. по делу № А60-60327/2018. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

[14] Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 30 сентября 2021 г. по делу № А07-4225/2021. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

[15] Об особенностях обслуживания кредитными организациями клиентов с использованием технологии дистанционного доступа к банковскому счету клиента (включая интернет-банкинг) : письмо Банка России от 27 апреля 2007 г. № 60-Т // Вестник Банка России. 2007. № 25.

[16] Решение арбитражного суда города Москвы от 25 марта 2020 г. по делу № А40-323848/2019. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

[17] Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 30 сентября 2021 г. по делу № А07-4225/2021. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел»; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 18 мая 2022 г. по делу № А07-9425/2021. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

[18] Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 30 сентября 2021 г. по делу № А07-4225/2021. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел»; Решение Арбитражного суда Свердловской области от 12 марта 2019 г. по делу № А60-60327/2018. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел»; Решение арбитражного суда города Москвы от 25 марта 2020 г. по делу № А40-323848/2019. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

запроса клиенту по предоставлению информации по операциям[19].

Имеют место и решения, где в целом аргументация судов построена на том, что кредитные организации не правомочны ограничивать доступ к ДБО, поскольку данная мера не находит свое отражение в Законе № 115-ФЗ, и в нарушение пункта 3 статьи 845 Гражданского кодекса Российской Федерации данным действием устанавливается контроль направлений использования денежных средств клиента, ограничение его прав на распоряжение средствами, находящиеся на счете[20].

Проведенный анализ судебных решений позволяет злоупотребления со стороны банков дифференцировать на следующие группы: 1) использование формального подхода к квалификации операций клиентов в качестве подозрительных; 2) нарушение процедуры информирования клиентов о причинах применения к ним ограничительных мер и отказа в заключении договора банковского счета (вклада) в части функционирования механизма реабилитации клиентов; 3) ограничение ДБО по расчетным счетам клиентов в нарушение положений Закона № 115-ФЗ.

Видится, что сложившаяся в рамках внутреннего контроля кредитных организаций негативная практика обусловлена недостатками правовой модели наделения банков как коммерческих лиц отдельными публично-контрольными полномочиями без должной проработки баланса их частных и публичных интересов. В нарушение частного интереса организации проявляют предельную осторожность в построении договорных отношений с клиентами, подходя формально к реализации своих прав, закрепленных в законодательстве в области ПОД/ФТ, поскольку в противном случае их неприменение может повлечь признание неэффективности работы системы внутреннего контроля банка, его вовлечение в проведение незаконных финансовых операций, а в итоге и отзыв лицензии.

В результате данная осторожность приводит к нарушению интересов добропорядочных клиентов и возложению на кредитные организации полномочий фискальных и уполномоченных органов, что противоречит не только природе коммерческих лиц, но и самой цели Закона № 115-ФЗ – пресечение проведения незаконных финансовых операций, а не выявление в каждом клиенте потенциального преступника.

Представляется, что для устранения негативной практики потребуется усиление методической функции Банка России, а в последующем внесение изменений в действующее законодательство. Следует учитывать рекомендации Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), формирующей международные стандарты по ПОД/ФТ, которые ориентируют страны на отказ от директивной реализации финансовыми учреждениями требований в области ПОД/ФТ и предоставление им большей степени свободы действий и принятий решения в рамках риск-ориентированного подхода[21]. Однако для этого необходимо усилить разъясняющую деятельность относительно функций кредитных организаций в механизме ПОД/ФТ и реализации принадлежащих им прав.

Так, целесообразно более четко определить позицию Центрального банка Российской Федерации относительно порядка ограничения ДБО. В Письме от 30 июля 2010 г. № 12-1-5/1438[22] регулятор указал на допустимость установления в правилах внутреннего контроля кредитных организаций дополнительных мер в целях минимизации репутационных, правовых и иных рисков, возникающих в связи с совершением подозрительных операций, в частности, в случае осуществления клиентом систематически и (или) в значительных объемах указанных операций банки могут предусмотреть меру по отказу в предоставлении услуг ДБО и прием от него расчетных документов только на бумажном

[19] Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 30 сентября 2021 г. по делу № А07-4225/2021. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел»; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 18 мая 2022 г. по делу № А07-9425/2021. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

[20] Решение арбитражного суда города Москвы от 25 марта 2020 г. по делу № А40-323848/2019. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел»; Решение арбитражного суда города Москвы от 2 июня 2021 г. по делу № А40-72020/2021. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

[21] FATF (2014). Risk-based approach guidance for the banking sector. URL: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Risk-based-approach-banking-sector.html (дата обращения: 07.10.2023).

[22] О порядке применения отдельных положений Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» : письмо Банка России от 30 июля 2010 г. № 12-1-5/1438. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

носителе в случае, если такие условия предусмотрены договором.

Однако видится недостаточным при ограничении ДБО ссылка кредитных организаций лишь на имеющиеся договорные отношения (при том, что даже в анализируемых судебных решениях банки при отказе в предоставлении услуг ДБО ссылаются не на условия договора, а на положения Закона № 115-ФЗ). Суды отмечают при этом, что блокировка ДБО противоречит целям и смыслу Закона № 115-ФЗ, поскольку данные действия не направлены на противодействие незаконному обороту денежных средств. По сути банками не блокируется доступ к тем же операциям, в отношении которых имеются подозрения, что они осуществляются в целях легализации (отмывания) преступных доходов или финансирования терроризма, но оформляемым на бумажных носителях в силу ограничения ДБО. Ограничение ДБО представляет собой довольно серьезную санкцию для клиентов – современное оказание банковских услуг практически невозможно представить без ДБО (банк-клиент, онлайн-банк, приложения на мобильных устройствах и банковские карты), произвольное применение данной меры может существенно осложнить ведение бизнеса.

Четкая позиция регулятора требуется и в части реализации кредитными организациями обязанности по информированию клиентов о причинах применения к ним ограничительных мер и отказа в заключении договора банковского счета (вклада). Обязанность банков по указанному информированию закреплена лишь в рекомендациях Банка России, в самом же Законе № 115-ФЗ она не нашла закрепление, хотя речь об этом ведется в юридическом обществе с 2018 г. с момента запуска механизма реабилитации на уровне Межведомственной комиссии при мегарегуляторе[23]. Как поясняет Банк России, при обращении клиента в финансовую организацию за разъяснением причин отказа она должна предоставить соответствующую информацию в объеме, достаточном для использования ее в процессе реабилитации[24]. В рамках разбирательства перед судами стоит сложная задача по определению достаточности объема такой информации, поэтому видится необходимым дача Банком России рекомендаций в области оценки такой достаточности для использования информации клиентом в процессе реабилитации, в том числе минуя обращения в суд.

Безусловно, реализация регулятором своей методической функции не исключает допущения ошибок правоприменения, как это имело место, например, в части взимания заградительного тарифа. На момент внесения изменений в действующее законодательство[25] сложилась недобросовестная практика банков по установлению дополнительных (повышенных размеров) комиссионных вознаграждений за предоставление услуги по расторжению договора банковского счета (вклада) в связи с применением к клиенту мер, предусмотренных Законом № 115-ФЗ[26], либо в качестве штрафной санкции (неустойки) за несения банком репутационного риска[27].

Однако роль актов ненормативного характера Банка России весьма значительна, следование им в определенной степени гарантирует предотвращение рисков совершения незаконных финансовых операций, поскольку в них отражены результаты контрольно-надзорной деятельности мегарегулятора за финансовыми организациями, информационного взаимодействия в части ПОД/ФТ с другими участниками национальной системы противодействия, анализа правоприменительной практики и наиболее часто задаваемых вопросов финансовыми организациями о применении отдельных

---

[23] См.: *Дементьева К., Горячева В.* ЦБ отписался от черных списков // Газета Коммерсантъ. 2018. № 167. 14 сент. С. 7. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3739930?from=doc_vrez (дата обращения: 09.10.2023).

[24] По вопросам применения Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в части функционирования механизма реабилитации клиентов: письмо Банка России от 12 сентября 2018 г. № ИН-014-12/61. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

[25] URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/886268-7 (дата обращения: 08.10.2023).

[26] Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 марта 2020 г. по делу № А56-107723/2019. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел»; Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2019 г. по делу № А41-62189/2019. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел»; Решение Арбитражного суда Самарской области от 03 ноября 2020 г. по делу № А55-6862/2020. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

[27] Решение Арбитражного суда города Москвы от 29 апреля 2020 г. по делу № А40-22129/2020. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

положений законодательства в сфере ПОД/ФТ. Относительно актов Банка России в форме информационных писем отмечается их упорядочивающий, информационно-воспитательный характер как интерпретационных актов (актов толкования)[28].

Библиографический список

Пастушенко Е. Н., Земцова Л. Н., Мацюпа К. В. Роль правовых актов Центрального Банка Российской Федерации в развитии финансовых технологий // Право и общество в условиях глобализации : перспективы развития : сб. науч. трудов по материалам Междунар. науч.-практ. конф. / под. ред. В. В. Бехер, Н. Н. Лайченковой (12 декабря 2020 г.). Саратов : Сарат. источник, 2021. С. 279–283.

Дементьева К., Горячева В. ЦБ отписался от черных списков // Газета Коммерсантъ. 2018. № 167. 14 сент. С. 7. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3739930?from=doc_vrez

[28] См.: *Пастушенко Е. Н., Земцова Л. Н., Мацюпа К. В.* Роль правовых актов Центрального Банка Российской Федерации в развитии финансовых технологий // Право и общество в условиях глобализации : перспективы развития : сб. науч. трудов по материалам Междунар. науч.-практ. конф. / под. ред. В. В. Бехер, Н. Н. Лайченковой (12 декабря 2020 г.). Саратов, 2021. С. 281.

References

Pastushenko E. N., Zemtsova L. N., Matsyupa K. V. The role of legal acts of the Central Bank of the Russian Federation in the development of financial technologies // Law and society in the context of globalisation : prospects for development : a collection of scientific articles on the proceedings of the international scientific-practical conference / ed. by V. V. Becher, N. N. Laichenkova (December 2020). Saratov : Saratov source, 2021. P. 279–283.

Dementieva K., Goryacheva V. Central Bank unsubscribed from blacklists // Kommersant Newspaper. 2018. № 167. 14 September. P. 7. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3739930?from=doc_vrez

Саратовская государственная юридическая академия

Дорошок Т. С., аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Н. И. Химичевой

E-mail: doroshok.tanya@mail.ru

Поступила в редакцию: *07.12.2023*

Для цитирования:

Дорошок Т. С. Проблемы реализации прав кредитных организаций в рамках антиотмывочного механизма: обзор судебной практики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 3 (54). С. 269–275. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/269-275.

Saratov State Law Academy

Doroshok T. S., PhD student of the Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor N. I. Khimicheva

E-mail: doroshok.tanya@mail.ru

Received: *07.12.2023*

For citation:

Doroshok T. S. Problems of realising the rights of credit institutions under the anti-money laundering mechanism: review of court practice // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 3 (54). P. 269–275. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/269-275.

УДК 346.62
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/276-284

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КРИПТОВАЛЮТ В США И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ОТМЫВАНИЮ ДЕНЕГ И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА

С. В. Расторопов
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

LEGAL REGULATION OF CRYPTOCURRENCIES IN THE USA AND COUNTERING MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING

S. V. Rastoropov
National Research University «Higher School of Economics»

Аннотация: идея создания криптовалют лежала в плоскости разработки альтернативного платежного механизма для тех, кто не имеет доступа к банковским услугам, или тех, кто находится в регионах, где официальная финансовая система страдает от широкой коррупции и неэффективного регулирования либо вообще перестает существовать в результате системного конфликта. Криптовалюта есть глобальная технология, и разработка основ ее регулирования должна проводиться совместно с технологическими компаниями, государственными и международными органами для формирования основ нормативной правовой базы, интегрированной в глобальную финансовую систему.
Ключевые слова: криптовалюты, биткоин, отмывание денег, финансирование терроризма, уголовная политика, регулирование.

Abstract: the idea of creating cryptocurrencies lay in the plane of developing an alternative payment mechanism for those who do not have access to banking services, or those who are located in regions where the official financial system suffers from widespread corruption and ineffective regulation, or ceases to exist altogether as a result of a systemic conflict. Cryptocurrency is a global technology and the development of the basics of its regulation should be carried out jointly with technology companies, government and international bodies to form the foundations of a regulatory framework integrated into the global financial system.
Key words: cryptocurrencies, bitcoin, money laundering, terrorist financing, criminal policy, regulation.

Незаконное финансирование является неотъемлемой частью выживания преступных и террористических групп. Без постоянного и надежного источника дохода они не могут выполнять повседневные задачи, поддерживать своих членов и совершать преступления, перестанут существовать как организации.

До относительно недавнего времени считалось, что деньги, полученные из различных легальных и нелегальных источников, играют центральную роль в финансировании терроризма, а эффективные методы борьбы в области противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (далее – ПОД/ФТ) заключаются в создании условий, препятствующих перемещению фиатных или выпущенных правительством валют в террористические и преступные группы. Усиление правотворческой и правоохранительной работы в этом направлении побудило террористические группы к поиску иных источников финансирования своей незаконной деятельности. Их взгляды были обращены к рынку крипто-

© Расторопов С. В., 2024

валют, а широкая популярность криптоактивов в целом и биткоина в частности, стала серьезным поводом для беспокойства правоохранительных органов и спецслужб по всему миру.

Анализ экономических и криминогенных статистических данных по доминированию биткоина в капитализации криптовалютного рынка и частоты совершения преступлений с ним, соответственно, позволяют выделить несколько причин, лежащих в основе сложившегося положения. Биткоин анонимен, был создан чтобы обойти регулятивные инструменты традиционного финансового сектора государства, а характер его транзакций делает их транснациональными, практически мгновенными и необратимыми.

При этом необходимо солидаризироваться с учеными-юристами, совершенно справедливо указывающими, что псевдоанонимность биткоина ставит регуляторов и правоохранителей в заблуждение[1]. Владелец криптовалюты действительно не раскрывает и не обязан раскрывать свои персональные данные, которые в некоторых случаях можно отследить до определенного компьютера или идентифицировать с определенным публичным ключом, связанным с пользователем или с аккаунтом на централизованной криптовалютной бирже.

Перечисленные причины, а также тот факт, что создание и использование новых криптовалют опережает политику, регулирование и инициативы правоохранительных органов – позволили террористическим и преступным организациям злоупотреблять биткоином для финансирования терроризма, отмывания денег и другой преступной деятельности[2].

Анализ сложившегося положения не может не беспокоить правоохранительные и регулятивные органы всех стран мира. В силу того что исторически отношения в сфере криптовалют максимально развиты в США, на примере этой страны будет проведен ретроспективный и сравнительно-правовой анализ, результаты которого должны быть положены в основу авторской доктрины правового регулирования криптовалют и их рынка.

В Соединенных Штатах Америки (далее – США) несколько регулирующих органов, а именно: Агентство по борьбе с финансовыми преступлениями в составе Министерства финансов США (the Financial Crimes Enforcement Network (далее – FinCEN), Комиссия по торговле товарными фьючерсами (the Commodity Futures Trading Commission (далее – CFTC), Служба внутренних доходов (the Internal Revenue Service (далее – IRS) и Комиссия по ценным бумагам и биржам (the Securities and Exchange Commission (далее – SEC) предприняли попытку установить юрисдикцию над операциями с криптовалютой, в первую очередь с биткоином.

Анализируя правовые позиции Агентства по борьбе с финансовыми преступлениями в составе Министерства финансов США (the Financial Crimes Enforcement Network) (FinCEN), изложенные в законе о банковской тайне (далее – BSA)[3], можно констатировать, что последний был разработан для выявления и предотвращения отмывания денег и другой преступной финансовой деятельности, требует от финансовых учреждений вести учет и подавать отчеты по валютным операциям и отношениям с клиентами. Под такими финансовыми учреждениями в BSA понимаются каждый агент, филиал агентства или офис на территории США любого лица, ведущего бизнес, как на регулярной основе, так и в качестве организованного коммерческого предприятия. Это включает такие организации, как американские банки, сберегательные ассоциации, страховые компании, казино и, что немаловажно, индустрию денежных услуг (Money Services Businesses (далее – MSBs)[4]. MSB определяется как лицо, где бы оно ни находилось, занимающееся бизнесом, как на регулярной основе, так и в качестве организованного или лицензированного бизнеса, полностью или в значительной части на территории Соединенных Штатов[5].

[1] См.: *Pushkarev V. V.* [et al.] Managing The Investigation of Cryptocurrency Crimes in The Russian Federation // Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas. 2022. Vol. 10, No. 19. P. 111–125.

[2] См.: Criminal prosecution and qualification of cybercrime in the digital economy / V. V. Pushkarev, A. Gaevoy, A. Kolchurin [et al.] // Journal of Advanced Research in Dynamical and Control Systems. 2019. Vol. 11, No. 8 Special Issue. P. 2563–2566.

[3] Официальный сайт Правительства США : Bank Secrecy Act (BSA). URL: https://www.fdic.gov/resources/bankers/bank-secrecy-act/ (дата обращения: 01.10.2024).

[4] Официальный сайт Министерства финансов США. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/ls57 (дата обращения: 12.01.24).

[5] Официальный сайт правительства США: Bank Secrecy Act Regulations; Definitions and Other Regulations

Отчеты о валютных операциях (далее – CTR) и отчеты о подозрительной деятельности (далее – SAR) – это два основных средства, с помощью которых финансовые учреждения должны раскрывать информацию о своих операциях в соответствии с BSA. Финансовое учреждение должно заполнить CTR для операций на сумму более 10 000 долларов США и обязано включать определенную персональную информацию (далее – PII) о лице, осуществляющем операцию, в том числе: имя, адрес, номер социального страхования (далее – SSN) или идентификационный номер налогоплательщика (далее – TIN), если он не является резидентом США, а также дату рождения.

Финансовое учреждение обязано подавать SAR на любые операции на общую сумму 5000 долларов США и более, которые связаны с потенциальным риском отмывания денег, предполагаемой деятельности по финансированию терроризма или нарушения BSA. Форма SAR включает такие данные, как: имя клиента и других подозреваемых, SSN или TIN, а также номер счета клиента.

В 2019 г. FinCEN выпустил Руководство, в котором утверждается, что любые организации, осуществляющие операции с конвертируемыми виртуальными валютами (далее – CVC), к которым относится биткоин, считаются MSB в соответствии с положением о переводе денег[6].

FinCEN утверждал: «…поскольку перевод денег предполагает принятие и передачу ценности, которая заменяет валюту любым способом, транзакции, выраженные в CVC, будут подпадать под действие правил FinCEN независимо от того, представлен ли CVC физическим или цифровым токеном, независимо от типа бухгалтерской книги, используемой для записи транзакций, централизованной или распределенной, или типа технологии, используемой для передачи значения». Таким образом, организации, которые принимают и передают биткоины, обязаны зарегистрироваться в качестве MSB в соответствии с BSA, и, следовательно, на них распространяются требования к отчетности BSA, которые включают подачу CTRS и SARS»[7].

В предлагаемом правовом смысле биткоин считается валютой. Это проблематично по нескольким причинам.

Во-первых, он не выпускается и не санкционирован США или каким-либо правительством и, следовательно, не может считаться законным платежным средством. Другими словами, он не может быть принят для оплаты всех долгов, государственных сборов, налогов и обязательных платежей и, следовательно, не работает подобно традиционным фиатным валютам[8].

Майнинг биткоинов ограничен 21 миллионом, что, возможно, подрывает его эффективное использование в качестве валюты, поскольку он ограничен в использовании в отличие от фиатных валют, которые можно широко и бесконечно использовать и обменивать.

В-третьих, биткоин категорически не соответствует трем основным функциям денег: средству обмена, расчетной единице и средству сбережения.

Как средство обмена, биткоин должен быть признан всеми в качестве приемлемого механизма, с помощью которого люди могут обмениваться товарами, услугами или активами[9]. Частично это верно для биткоина; в некоторых случаях биткоин фактически используется для обмена товарами и услугами, чтобы разрешить торговлю без прямого использования товаров.

Однако на самом деле использование биткоина в качестве средства обмена остается незначительным. Это обусловлено запретом использования биткоина в некоторых странах; удобством использования, так как пользователи могут совершать покупки без наличных с помощью кредитной карты; крайней степенью волатильности биткоина, на позволяющей ему определять ценность или цену товаров, услуг или активов в качестве расчетной единицы.

Учитывая непредсказуемость природы биткоина и его стоимости, лучше отражать биткоин

Relating to Money Services Businesses. URL: https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-clarifies-money-services-businesses-definitions-rule-includes-foreign (дата обращения: 14.01.24).

[6] Официальный сайт журнала «Federal register» правительства США : Financial Crimes Enforcement Network, 2019. URL: https://www.federalregister.gov/index/2019/financial-crimes-enforcement-network (дата обращения: 01.01.2024).

[7] Financial Crimes Enforcement Network, 2019 … point 1.3, p. 7.

[8] См.: *Tara Mandjee*. Bitcoin, its legal classification and its regulatory framework // Journal of Business & Securities Law. 2015. 15(2):157.

[9] См.: *Theodore H Cohn*. Global political economy. Routledge, 2015.

ин как спекулятивный актив и потенциально облегчать или иным образом поощрять арбитраж, который подрывает конечную функцию денег[10].

Наконец, как средство сбережения, биткоин должен работать на «сохранение покупательной способности или богатства в частном секторе для инвестиционных целей или правительствами в официальных валютных резервах»[11]. Хотя после приобретения биткоины технически не обязательно тратить немедленно и, следовательно, они могут сохранять свою ценность, значительные колебания их стоимости подрывают их способность сохранять свою покупательную способность с течением времени с большой долей уверенности.

Биткоин можно считать средством обмена, которое может функционировать как валюта, но не обладает семи атрибутами реальной валюты, включая статус законного платежного средства.

Совокупность вышесказанных замечаний убедительно показывает, что концептуальное отождествление биткоина и валюты со стороны FinCEN неверно, а нормативная база, предложенная FinCEN, не учитывает истинные свойства биткоина, в том числе как законного платежного средства.

При рассмотрении охватываемых мер защиты в области ПОД/ФТ, как основного закона о борьбе с отмыванием денег в США, BSA логически решает многие проблемы в исследуемой сфере. Обширные требования к отчетности, а именно регистрация в FinCEN в качестве MSB и подача CTRL и SARS, значительно способствовали борьбе с отмыванием денег, финансированием терроризма и другой преступной финансовой деятельностью в США.

В то же время режим правового регулирования криптовалют в целях ПОД/ФТ, устанавливаемый BSA, несовершенен. Использование биткоина для покупки реальных или виртуальных товаров или услуг не превратит пользователя в MSB, и, следовательно, на этого пользователя не будут распространяться те же нормативные требования, что и на MSB. Это проблематично, поскольку не учитывает случаи, когда подозреваемый покупает криптовалюту или использует ее для покупки предметов, которые затем могут быть проданы или пожертвованы террористическим группам. Преступники могут обойти пороговые значения отчетности в размере 10 000 и 30 000 долларов для CTRS и SARS соответственно, совершая транзакции в биткоинах меньшего номинала. Наконец, согласно FinCEN, организация, которая уже регулируется SEC или CFTC, не может считаться MSB и, следовательно, не подпадает под действие положений BSA.

Для анализа правовых позиций Комиссии по торговле товарными фьючерсами (the Commodity Futures Trading Commission (CFTC)), необходимо обратиться к положениям Закона о товарных биржах 1936 г. (Commodity Exchange Act of 1936 (далее – CEA))[12], которым она руководствуется в своей деятельности.

CEA был разработан в США для регулирования торговли товарными фьючерсами или покупки и продажи товара в будущем с целью «содействия открытым, прозрачным, конкурентным и финансово устойчивым рынкам торговли производными финансовыми инструментами и запрещения мошенничества, манипуляций и злоупотреблений в связи с производными финансовыми инструментами и другими продуктами»[13]. Таким образом, CEA отслеживает незаконную деятельность, такую как инсайдерская торговля, манипулирование рынком и спуфинг. CEA признает четыре важные группы: товарный пул операторов (далее – CPO), который запрашивает, принимает или получает от других денежные средства, ценные бумаги или имущество с целью торговли товарными активами; консультанты по торговле сырьевыми товарами (далее – CTA); торговцы фьючерсными контрактами (далее – FCM); представляющие брокеры (далее – IBs).

Определение товара в рамках CEA очень широкое, что позволило CFTC в 2014 г. установить,

[10] См.: *David Yermack.* Is bitcoin a real currency? an economic appraisal. In Handbook of digital currency, p. 31–43. Elsevier, 2015; Lam Pak Nian and David Lee Kuo Chuen. Introduction to bitcoin. In Handbook of digital currency, p. 5–30. Elsevier, 2015.

[11] *Theodore H Cohn.* Global political economy. Routledge, 2015. p. 139.

[12] Официальный акт CFTC: Commodity Exchange Act. URL: https://www.cftc.gov/LawRegulation/ /index.htm#:~:text=The%20Commodity%20Exchange%20Act%20(CEA,under%20which%20the%20CFTC%20operates (дата обращения: 12.01.2024).

[13] Официальный сайт CFTC: CFTC Backgrounder on Oversight of and Approach to Virtual Currency Futures Markets, January 4, 2018 . URL: https://www.cftc.gov/sites/default/files/idc/groups/public/@newsroom/documents/file/backgrounder_virtualcurrency01.pdf (дата обращения: 12.01.2024).

что биткоин соответствует определению CEA и считается одним из видов товара[14].

Биткоин обладает многими сходными свойствами с другими сырьевыми товарами, например золотом: оба не регулируются федеральным правительством США, имеют ограниченный запас, и цены на них колеблются гораздо сильнее по сравнению с фиатными валютами. Биткоин можно использовать, как и другие товары, меняя его на другие товары и услуги или валюты; им можно владеть и распоряжаться.

Анализ рынка, напротив, показывает, что биткоин работает не так последовательно, как другие сырьевые товары.

Например, ключевым свойством золота является то, что оно выступает в качестве средства хеджирования и безопасного убежища против таких активов, как акции, облигации и доллар США. Хеджирование и безопасные гавани – это финансовые инструменты, которые позволяют инвесторам снизить некоторые финансовые риски во времена рыночной турбулентности. Таким образом, если биткоин является настоящим товаром, сродни золоту, он должен выступать в качестве хеджирования или безопасного убежища, позволяя инвесторам поддерживать или даже увеличивать стоимость во времена рыночных потрясений. Биткоин себя в таком качестве не проявил.

Даже если бы определение товара было изменено, чтобы более конкретно относиться к биткоину, структура, предложенная CEA, является проблематичной, поскольку возможно, что многие биткоин-транзакции были бы освобождены от CEA в соответствии с 17 C.F.R § 1.3. Этот пункт разъясняет, что термин будущая поставка не включает продажу товара за наличные с отсрочкой отгрузки или доставки, что исключает большинство транзакций в биткоинах[15]. Другими словами, CFTC не обладает юрисдикцией в отношении транзакций, при которых биткоин обменивается на наличные, таким образом, преступники потенциально могут манипулировать ценами в форвардных и опционных контрактах, свопах, валютных свопах и финансовых пирамидах. Преступники могут направлять этот избыток наличных в более крупные схемы отмывания денег или непосредственно террористическим группам. Даже если бы CFTC расширила свою юрисдикцию на наличный рынок криптоактивов, которые являются сырьевыми товарами, это привело бы к запутыванию усилий по регулированию путем разделения юрисдикции между CFTC и SEC, что создаст потенциальную ситуацию, которой могут воспользоваться преступники.

Для анализа правовых позиций Службы внутренних доходов (the Internal Revenue Service (IRS)), т. е. Налоговой службы федерального правительства США, необходимо отметить, что в 2014 г. она выпустила руководство, в котором говорится, что биткоин считается собственностью для целей федерального налогообложения[16]. Таким образом, рыночная стоимость, а также основа биткоина определяются путем его конвертации в доллары США по обменному курсу, указанному на бирже. Физические лица должны учитывать платежи в биткоинах при определении валового дохода. Это рассчитывается путем определения рыночной стоимости платежа в биткоинах в долларах США на день получения платежа. Имущество с валовым доходом, не являющееся капитальным активом, которое включает товарно-материальные запасы и другое имущество, предназначенное главным образом для продажа клиентам в сфере торговли или бизнеса.

В соответствии с этой структурой биткоин считается одним из видов собственности в США, однако его свойства существенно противоречит нормам вещного права, в соответствии с которыми необходимо наличие соглашения между отправителем и получателем перевода, но биткоин не требует такого соглашения и основывается на выполнении технических требований. В отличие от норм вещного права, предусматривающих, что в случае ошибки перевод может быть оспорен, все транзакции с биткоином необратимы до тех пор, пока необходимый закрытый ключ отправителя сопоставляется с правильным соответствующим открытым ключом получателя.

Таким образом, транзакции биткоина не учитывают ошибки и мошенничество. Эта проблема усугубляется тем фактом, что чрезвычай-

[14] Официальный сайт CFTC: Bitcoin Basics. URL: https://www.cftc.gov/sites/default/files/2019-12/oceo_bitcoinbasics0218.pdf (дата обращения: 12.01.2024).

[15] См.: *Tara Mandjee*. Bitcoin, its legal classification and its regulatory framework // Journal of Business & Securities Law. 2015. 15(2):157.

[16] Официальный сайт Налогового управления США : Internal Revenue Bulletin : 2014-16. URL: https://www.irs.gov/irb/2014-16_IRBNOT-2014-21 (дата обращения: 23.12.23).

но сложно определить, какое государство имеет наиболее тесную связь с переводом и какое национальное законодательство обладает юрисдикцией в отношении транзакции.

Существуют серьезные проблемы с передачей юрисдикции по регулированию биткоина Налоговому управлению США, особенно в отношении предотвращения отмывания денег и финансирования терроризма. Во-первых, Налоговое управление США занимается в первую очередь налоговой отчетностью и уклонением от уплаты налогов, и поэтому у него нет механизмов для непосредственного решения проблем ПОД/ФТ. С учетом сказанного, однако, Налоговое управление США внедрило требования к отчетности для обеспечения соответствия требованиям налогоплательщиков, т. е. пользователи биткоинов должны соблюдать требования к представлению информации, применимые к другим формам собственности, такие как форма 1099-B, которая требует от налогоплательщиков раскрывать информацию о сделках с третьими лицами, превышающими определенную сумму в долларах США в составе прочих доходов[17].

Во-вторых, в соответствии с этой структурой ответственность за отчетность о налогооблагаемом доходе, полученном в результате использования биткоина, лежит на потребителях, не указывающих биткоин в структуре своих доходов или имущества.

Сложившаяся ситуация побудила некоторых преступников занижать отчетность или иным образом манипулировать количеством биткоинов, о котором в конечном итоге сообщается Налоговому управлению США, что позволяет им уклоняться от уплаты налогов и скрывать часть дохода, которая может быть использована для отмывания денег или финансирования терроризма. Псевдоанонимность биткоина усложняет Налоговому управлению США анализ блокчейна биткоина, необходимый для проведения достаточной проверки налогоплательщика.

Для анализа правовых позиций Комиссии по ценным бумагам и биржам (the Securities and Exchange Commission (SEC)) необходимо обратиться к положениям Закона о ценных бумагах 1933 г. (Securities Act of 1933 (далее – SEA[18]), которым она руководствуется в своей деятельности.

SEA был разработан и принят для обеспечения того, чтобы инвесторы получали точную и достоверную информацию о характере ценных бумаг, выставляемых на продажу, не подвергались обману, искажению информации и другим мошенническим действиям при покупке и продаже ценных бумаг. В соответствии с законом была учреждена SEC в качестве органа, ответственного за надзор за ценными бумагами; за положениями о регистрации, раскрытии информации и борьбе с мошенничеством; за мониторинг бирж ценных бумаг, брокерских фирм, агентов по переводу средств, клиринговых агентств и саморегулируемых организаций по ценным бумагам. Регистрация ценных бумаг в SEC требует, чтобы компании предоставляли информацию о своем бизнесе (включая недвижимость и управление), описание предлагаемых ценных бумаг и финансовую отчетность.

SEC придерживается непоследовательного подхода к регулированию биткоина. С одной стороны, SEC поддерживает определение CFTC биткоина как товара и утверждает, что мошенничество и манипуляции с биткоинами, торгуемыми между штатами, надлежащим образом входят в компетенцию CFTC. С другой стороны, SEC признает, что продукты, связанные со стоимостью базовых цифровых активов, включая биткоин и другие криптовалюты, могут быть структурированы как ценные бумаги, подлежащие регистрации в соответствии с SEA.

При определении биткоина как ценной бумаги и попытке применить SEA возникает несколько проблем. Во-первых, SEA определяет ценную бумагу в широком смысле и включает в свое определение акции, облигации, векселя и инвестиционные контракты.

Принимая во внимание уникальные свойства биткоина, может показаться, что он напрямую не подпадает ни под одну из этих категорий, возможно, за исключением инвестиционных контрактов. Биткоин не подходит под определение акции, поскольку установлено, что биткоин не несет права на объявленные дивиденды, права голоса по делам или поведению эмитента и любого рода права на участие в экономический

[17] См.: *Nicole Mirjanich.* Digital money : Bitcoin's financial and tax future despite regulatory uncertainty // DePaul Law Review. 2014. 64:213.

[18] Официальный сайт правительства США: The Securities Act of 1933. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1884/pdf/COMPS-1884.pdf (дата обращения 03.01.24).

успех юридического лица. Кроме того, биткоин не является ни векселем, ни облигацией, поскольку транзакции за биткоины или в биткоинах сами по себе не приводят к каким-либо постоянным обязательствам одной стороны платить другой. Вместо этого существует вероятность того, что биткойн может представлять инвестиционный контракт.

В деле Верховного суда SEC против Шейверса Верховный суд отклонил утверждение ответчика о том, что биткойн-инвестиции, которые он продал, не были ценными бумагами, и постановил, что они представляли собой инвестиционные контракты и, следовательно, действительно были ценными бумагами[19]. Это неверно привело к предположению, что биткоины являются ценными бумагами и, следовательно, подпадают под действие правил SEC.

В другом деле Верховного суда SEC против Хоуи[20] Верховный суд определил, что инвестиционный контракт требует четырех особенностей: лицо должно инвестировать деньги, деньги должны быть вложены в общее предприятие, лицо должно ожидать получения прибыли от инвестиций, и эти ожидаемые прибыли должны быть сгенерированным исключительно усилиями промоутера или третьей стороны. Сама SEC выпустила структуру для руководства по определению того, являются ли первичные предложения монет (далее – ICO), инвестиционным контрактом[21].

SEC предприняла более комплексные шаги для решения проблем ПОД/ФТ. Однако существуют опасения первого порядка, что в рамках SEA частные и ограниченные предложения не обязательно регистрироваться в SEC. Таким образом, это дает возможность для террористических и преступных групп, предлагающих частные ценные бумаги ограниченному кругу лиц, например, некоторым донаторам, с целью привлечения или отмывания денег.

Вторая группа опасений касается ICO. Во-первых, ICO может обойти регулирование краудфандинга SEC, если эмитент находится за пределами США и если оно предлагается и продается через финансовые порталы и брокеров-дилеров, зарегистрированных в соответствии с SEC. Во-вторых, в отличие от IPO, когда инвесторы покупают акции компании, токены, приобретенные в ходе ICO, вовсе не означают права собственности на компанию. Более того, для IPO требуется проспект эмиссии, в то время как для ICO требуется «белая книга», в которой излагается важная информация о проекте, предлагаемых монетах, правах, доступных инвесторам, жизненном цикле проекта, других юридических положениях и условиях и многом другом, которая значительно менее подробна, чем проспект и не придерживается каких-либо определенных руководящих принципов. Это дает преступникам возможность собирать реальные деньги, не предлагая ничего значимого взамен и не подготавливая никаких сложных документов.

FinCEN, CFTC, IRS и SEC по-разному относятся к биткоину и пытаются регулировать его соответствующим образом, навязывая свои правовые рамки. FinCEN рассматривает биткоин как валюту, CFTC отождествляет биткоин как товар, IRS определяет биткоин как имущество для целей федерального налогообложения, SEC считает биткоин одним из видов ценных бумаг.

Хотя в каждой из правовых позиций есть свои плюсы и практика регулирования, становится ясно, что ни одна из них не учитывает уникальных свойств биткоина, а также интересов пользователей в безопасной системе транзакций, не подпадающей под контроль государственных органов.

Конкурирующие позиции привели к бюрократической войне, криптовалютному рынку угрожает чрезмерное регулирование, а участникам – крайне запутанные правила. Развитие ситуации в данном направлении может подтолкнуть ответственных участников к поиску незаконных способов использования криптовалют, а преступники могут избежать ответственности и извлечь выгоды из «регуляторной и нормативной путаницы», в том числе посредством нахождения под юрисдикцией тех органов, чьи нормативные акты и надзор будут иметь меньшие для них последствия.

[19] Официальный сайт SEC: Securities and Exchange Commission v. Trendon T. Shavers and Bitcoin Savings and Trust, Civil Action No. Civil Action No. 4:13-CV-416. URL: https://www.sec.gov/litigation/litreleases/lr-23090 (дата обращения: 14.01.24).

[20] Официальный сайт Верховного суда США: «SEC v. W.J. Howey Co., 328 U.S. 293 (1946)». URL: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/328/293/ (дата обращения 15.01.24).

[21] Официальный сайт SEC: Cryptocurrency/ICOs. URL: https://www.sec.gov/securities-topics/ICO (дата обращения: 12.01.2024); Заявление председателя SEC Дж. Клейтона о криптовалютах и первичных предложениях монет, 11.12.2017. URL: https://www.sec.gov/about/commissioners/jay-clayton (дата обращения: 12.01.2024).

Библиографический список

Bank Secrecy Act Regulations; Definitions and Other Regulations Relating to Money Services Businesses // Federal Register / Vol. 76, No. 140 / Thursday, July 21, 2011 / Rules and Regulations.

David Yermack. Is bitcoin a real currency? an economic appraisal // Handbook of digital currency. Elsevier, 2015. P. 31–43.

Lam Pak Nian and *David Lee Kuo Chuen*. Introduction to bitcoin // Handbook of digital currency. Elsevier, 2015. P. 5–30.

Nicole Mirjanich. Digital money : Bitcoin's financial and tax future despite regulatory uncertainty. DePaul Law Review, 64:213, 2014.

Tara Mandjee. Bitcoin, its legal classification and its regulatory framework // Journal of Business & Securities Law, 15(2):157, 2015.

Theodore H Cohn. Global political economy. Routledge, 2015.

Pushkarev V. V. [et al.] Managing The Investigation of Cryptocurrency Crimes in The Russian Federation // Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas. 2022. Vol. 10, No. 19. P. 111–125.

Pushkarev V. V. [et al.] Criminal prosecution and qualification of cybercrime in the digital economy // Journal of Advanced Research in Dynamical and Control Systems. 2019. Vol. 11, No. 8 Special Issue. P. 2563–2566.

Заявление председателя SEC Дж. Клейтона о криптовалютах и первичных предложениях монет, 11.12.2017. URL: https://www.sec.gov/news/public-statement/statement-clayton-2017-12-11.

Официальный акт CFTC: Commodity Exchange Act. URL: https://www.cftc.gov/LawRegulation/CommodityExchangeAct/index.htm#:~:text=The%20Commodity%20Exchange%20Act%20(CEA,under%20which%20the%20CFTC%20operates

Официальный сайт правительства США: Bank Secrecy Act (BSA). URL: https://www.fdic.gov/resources/bankers/bank-secrecy-act/

Официальный сайт CFTC: Bitcoin Basics CommodityExchangeAct. URL: https://www.cftc.gov/sites/default/files/2019-12/oceo_bitcoinbasics0218.pdf

Официальный сайт CFTC: CFTC Backgrounder on Oversight of and Approach to Virtual Currency Futures Markets, January 4, 2018. URL: https://www.cftc.gov/sites/default/files/idc/groups/public/@newsroom/documents/file/backgrounder_virtualcurrency01.pdf

Официальный сайт SEC: Cryptocurrency/ICOs. URL: https://www.sec.gov/securities-topics/ICO

Официальный сайт SEC: Securities and Exchange Commission v. Trendon T. Shavers and Bitcoin Savings and Trust, Civil Action No. Civil Action No. 4:13-CV-416. URL: https://www.sec.gov/litigation/litreleases/lr-23090

Официальный сайт Верховного суда США «SEC v. W.J. Howey Co., 328 U.S. 293 (1946)». URL: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/328/293/

Официальный сайт журнала «Federal register» правительства США: Financial Crimes Enforcement Network, 2019. URL: https://www.federalregister.gov/index/2019/financial-crimes-enforcement-network

Официальный сайт Министерства финансов США: Treasury strengthens anti-money laundering program. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/ls57

Официальный сайт Налогового управления США: Internal Revenue Bulletin: 2014-16. URL: https://www.irs.gov/irb/2014-16_IRBNOT-2014-21

Официальный сайт правительства США: MSBs definitions. URL: https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-clarifies-money-services-businesses-definitions-rule-includes-foreign

Официальный сайт правительства США: The Securities Act of 1933. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1884/pdf/COMPS-1884.pdf

References

Bank Secrecy Act Regulations; Definitions and Other Regulations Relating to Money Services Businesses // Federal Register / Vol. 76, No. 140 / Thursday, July 21, 2011 / Rules and Regulations

David Yermack. Is bitcoin a real currency? an economic appraisal // Handbook of digital currency. Elsevier, 2015. P. 31–43.

Lam Pak Nian and *David Lee Kuo Chuen*. Introduction to bitcoin // Handbook of digital currency. Elsevier, 2015. P. 5–30.

Nicole Mirjanich. Digital money : Bitcoin's financial and tax future despite regulatory uncertainty // DePaul Law Review, 64:213, 2014.

Tara Mandjee. Bitcoin, its legal classification and its regulatory framework // Journal of Business & Securities Law, 15(2):157, 2015.

Theodore H Cohn. Global political economy. Routledge, 2015.

Pushkarev V. V. [et al.] Managing The Investigation of Cryptocurrency Crimes in The Russian Federation // Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas. 2022. Vol. 10, No. 19. P. 111–125.

Pushkarev V. V. [et al.] Criminal prosecution and qualification of cybercrime in the digital economy // Journal of Advanced Research in Dynamical and Control Systems. 2019. Vol. 11, No. 8 Special Issue. P. 2563–2566.

Statement from SEC Chairman Jay Clayton on Cryptocurrencies and Initial Coin Offerings, 11.12.2017. URL: https://www.sec.gov/news/public-statement/statement-clayton-2017-12-11

Commodity Exchange Act. URL: https://www.cftc.gov/LawRegulation/CommodityExchangeAct/index.htm#:~:text=The%20Commodity%20Exchange%20Act%20(CEA,under%20which%20the%20CFTC%20operates

Bank Secrecy Act (BSA). URL: https://www.fdic.gov/resources/bankers/bank-secrecy-act/

Bitcoin Basics CommodityExchangeAct. URL: https://www.cftc.gov/sites/default/files/2019-12/oceo_bitcoinbasics0218.pdf

CFTC Backgrounder on Oversight of and Approach to Virtual Currency Futures Markets, January 4, 2018. URL: https://www.cftc.gov/sites/default/files/idc/groups/public/@newsroom/documents/file/backgrounder_virtualcurrency01.pdf

SEC: Cryptocurrency/ICOs. URL: https://www.sec.gov/securities-topics/ICO

Securities and Exchange Commission v. Trendon T. Shavers and Bitcoin Savings and Trust, Civil Action No. Civil Action No. 4:13-CV-416. URL: https://www.sec.gov/litigation/litreleases/lr-23090

«SEC v. W.J. Howey Co., 328 U.S. 293 (1946)». URL: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/328/293/

Financial Crimes Enforcement Network, 2019. URL: https://www.federalregister.gov/index/2019/financial-crimes-enforcement-network

Treasury strengthens anti-money laundering program. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/ls57

Internal Revenue Bulletin: 2014-16. URL: https://www.irs.gov/irb/2014-16_IRBNOT-2014-21

MSBs definitions. URL: https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-clarifies-money-services-businesses-definitions-rule-includes-foreign

The Securities Act of 1933. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1884/pdf/COMPS-1884.pdf

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

Поступила в редакцию: 08.01.2024

Для цитирования:

Расторопов С. В. Правовое регулирование криптовалют в США и противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 3 (54). С. 276-284. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/276-284.

National Research University «Higher School of Economics»

Rastoropov S. V., Head of the Department of Criminal Law, Process and Criminalistics, Doctor of Law, Professor

E-mail: svrastoropov@hse.ru

Received: 08.02.2023

For citation:

*Rastoropov S. V. L*egal regulation of cryptocurrencies in the USA and countering money laundering and terrorist financing // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 3 (54). С. 276-284. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/276-284.

УДК 343.98
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/285-293

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕШЕНИЯ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИХ ЗАДАЧ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ВЫСОКИХ ТЕХНОЛОГИЙ

А. С. Шаталов

Национальный исследовательский университет «Московский институт электронной техники»

TRENDS AND PROSPECTS FOR SOLVING FORENSIC PROBLEMS USING HIGH TECHNOLOGIES

A. S. Shatalov

National Research University of Electronic Technology «MIET»

Аннотация: отечественная криминалистика переживает очередной этап своего поступательного развития, сосредоточившись на создании разнообразных криминалистических технологий, соответствующих цифровым и познавательным установкам вектора общественного развития. Оптимальным вариантом научного обеспечения их применения при производстве по уголовным делам может стать частная криминалистическая теория высоких технологий, способная осовременить профессиональное мышление российских криминалистов и упростить анализ криминалистической реальности. Исходя из такого посыла, на основе форм и направлений развития криминалистического знания в статье рассмотрены организационные сложности и потенциальные возможности использования инновационных технологий в производстве по уголовным делам. Автор обосновывает необходимость расширения методологической основы отечественной криминалистики и разработки на этом фоне теоретических положений, обогащающих ее предмет новым содержанием в соответствии с логико-методологическими принципами и законами диалектики. Особое внимание уделяется вопросам интеграции криминалистических знаний с данными естественных и технических наук. Выделены основные черты данной концепции и обоснована необходимость ее дальнейшего развития в рамках частной криминалистической теории высоких технологий.
Ключевые слова: высокие технологии, криминалистика, методы криминалистики, расследование преступлений, уголовное судопроизводство.

Abstract: domestic criminology is going through the next stage of its progressive development, focusing on the creation of a variety of forensic technologies that correspond to the digital and cognitive settings of the vector of social development. The optimal option for scientific support of their use in criminal proceedings may be a private forensic theory of high technology, which can modernize the professional thinking of Russian criminologists and simplify the analysis of forensic reality. Based on this premise, based on the forms and directions of development of forensic knowledge, the article examines the organizational difficulties and potential opportunities for using innovative technologies in criminal proceedings. The author substantiates the need to expand the methodological basis of domestic criminology and, against this background, to develop theoretical provisions that enrich its subject with new content in accordance with logical and methodological principles and the laws of dialectics. They pay special attention to the integration of forensic knowledge with data from the natural and technical sciences. The main features of this concept are highlighted and the need for its further development within the framework of the private forensic theory of high technology is substantiated.
Key words: high technology, criminology, forensic methods, crime investigation, criminal proceedings.

© Шаталов А. С., 2024

В 2020 г. в Основной закон нашей страны[1] были имплементированы новые ориентиры обеспечения экономического роста Российской Федерации и повышения благосостояния граждан, а цифровизация всех сфер общественной жизни стала мощным импульсом к обсуждению и решению проблем защиты прав человека. Как следствие, в поле зрения ученых стали возникать нерешенные вопросы, касающиеся соотношения публичного и частного права[2], правового регулирования предпринимательской деятельности[3], защиты прав потерпевших от преступлений[4] и многое другое, что с течением времени стало подвергаться конструктивной критике и переосмысливаться заново. В научных исследованиях все чаще рассматриваются вопросы кодификации и модернизации конкурентного[5], корпоративного[6], предпринимательского права[7], охраны критической информационной инфраструктуры и персональных данных[8], буллинга[9], оборота криптовалют[10], теневых сегментов Интернета[11] и др. На этом фоне усилилось внимание к основополагающим институтам уголовного[12] и уголовно-процессуального права[13], а в трудах криминалистов обсуждаются концептуальные вопросы высокотехнологичного права, рассматриваемого в качестве наукоемкого и технологичного регулятора общественных отношений, который, с одной стороны, призван их регламентировать, а с другой – использовать в процессе правоприменения высокие технологии[14].

Возникшая потребность в технологиях такого рода объясняется тем, что все большее значение в доказывании приобретают цифровые следы совершенных и готовящихся правонарушений, предопределяя, таким образом, необходимость приобретения, преумножения и использования сотрудниками российских правоохранительных органов комплекса компетенций из сферы компьютерных и сетевых технологий, в том числе основанных на использовании методов искусственного интеллекта. В деятельности российских силовых структур все шире используются новые программно-аппаратные разработки в целях фиксации противоправной деятельности и установления личности правонарушителей, а также фактов предоставления подложных документов на право доступа к информации, изменения адреса или кода технического устройства, нарушения средств или системы защиты информации, значимой для расследования конкретного уголовного дела и др.[15] Высокий уровень криминалистической и компьютерной грамотности отдельных следователей, дознавателей, оперативных сотрудников также позволяет доказывать и пресекать факты использования правонарушителями анонимных сетей, зарубежных VPN-серверов и механизмов шифрования данных. Вместе с тем уверенная поступь научно-тех-

[1] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., в ред. от 04.10.2022).

[2] См.: Проблемы соотношения и взаимодействия частного и публичного права (на примере отдельных отраслей права) : монография / под ред. Т. А. Гусевой. М. ; Берлин, 2021. 340 с.

[3] См.: Правовое регулирование новых видов предпринимательской деятельности : практическое пособие / сост. В. Ю. Абрамов, Ю. В. Абрамов. М., 2023. 322 с.

[4] См.: *Синенко С. А.* Обеспечение прав и законных интересов потерпевшего в уголовном судопроизводстве : монография. Хабаровск, 2013. 320 с.

[5] См.: *Лианос Я. и др*. Сфера применения конкурентного права в цифровой экономике // Правоведение. 2019. Т. 63, № 4. С. 522–572. https://doi.org/10.21638/spbu25.2019.402

[6] См.: *Чеховская С. А.* Современное развитие корпоративного законодательства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 2. С. 74–86. DOI: 10.17323/2072-8166.2016.2.74.86

[7] См.: *Белых В. С.* Модернизация российской экономики и предпринимательское законодательство : вопросы теории и практики : монография / под общ. ред. А. И. Татаркина. Екатеринбург, 2011. 262 с.

[8] См.: *Малыгин И. И.* Уголовная ответственность за неправомерное воздействие на критическую информационную инфраструктуру : монография. М., 2023. 164 с.

[9] См.: *Голованова Н. А.* Проблемы борьбы с буллингом : законодательное решение // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 113–123. DOI: 10.12737/art_2018_8_11

[10] См.: Криптовалюты : легальные и криминально-теневые аспекты оборота / В. В. Дорофеева [и др.] // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13, № 6. С. 884–894. DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(6).884-894

[11] См.: *Овчинников А. И.* Безопасность личности и государства в цифровую эпоху : политико-правовой аспект // Журнал российского права. 2020. № 6. С. 5–21. DOI: 10.12737/jrl.2020.064

[12] См.: Риски цифровизации : виды, характеристика, уголовно-правовая оценка : монография / отв. ред. Ю. В. Грачева. М., 2022. 272 с.

[13] См.: Основы теории электронных доказательств : монография / под ред. С. В. Зуева. М., 2019. 383 с.

[14] См.: *Бертовский Л. В.* Высокотехнологичное право : понятие, генезис и перспективы // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2021. Т. 25, № 4. С. 735–749. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-735-749

[15] См.: *Харина Э. Н.* Киберпреступления : уголовно-правовой и криминалистический аспект // Вестник ун-та им. О. Е. Кутафина. 2017. № 5 (33). С. 164–171. DOI: 10.17803/2311-5998.2017.33.5.164-171

нического прогресса наталкивает на мысль о том, что всего этого рано или поздно может оказаться недостаточно для эффективной борьбы с современной преступностью. В таких условиях особенно важным становится решение задач, непосредственно связанных с созданием и использованием технических средств, методов и разнообразных информационных технологий, способных генерировать новые знания.

Осознание перспектив технологического развития общества, помимо всего прочего, повлекло за собой обсуждение в юридическом сообществе конкретных мер по совершенствованию нормативных предписаний действующего уголовно-процессуального законодательства и практики его применения. В наиболее активном дискурсе находятся идеи об использовании информационных технологий при производстве следственных и иных процессуальных действий[16]; о внедрении в уголовный процесс наряду с бумажной электронной формы документооборота[17]; об изменении традиционного формата материалов уголовного дела на электронный[18]; об использовании современных технологий в качестве средств компенсаторного характера, направленных на «выравнивание» процессуального положения участников уголовного судопроизводства из числа лиц с ограниченными возможностями по отношению к другим[19] и др. Однако в цифровом контексте, являющемся по своей природе трансграничным, само по себе обозначение четких законодательных рамок для повсеместного использования технологий такого рода представляется нужным, но недостаточным. Как следствие, возрастает значение правил киберэтики, предназначенных для утверждения прозрачности, лояльности и беспристрастности данного познавательного инструмента[20]. В интересах полноты, объективности, всесторонности предварительного расследования преступлений и судебного рассмотрения уголовных дел должна быть, в частности, гарантирована состоятельность методов обработки криминалистически значимой информации. Основываясь на анализе научных публикаций, можно констатировать, что в российской криминалистике необходимые предпосылки для этого присутствуют. Она уже прошла через три этапа своего развития и сейчас находится на четвертом.

Первый этап был связан с накоплением эмпирических данных и продолжался с конца XIX в. до середины 1930-х гг. На втором этапе, который начался с появления первого советского учебника по криминалистике в 1935–1936 гг., активно разрабатывались частные криминалистические теории, и он продолжался около 30 лет. Далее, до начала XXI в., происходили систематизация накопленных знаний и формирование общей теории криминалистики. В новом веке работа по систематизации не прекратилась, но наука перешла к программно-алгоритмической реконструкции собственных научных данных, используя при этом преимущественно кибернетические методы. Это привело к тому, что дальнейшее развитие криминалистики стало зависеть не только от отечественных, но и от мировых достижений в естественных и технических науках, а также от широкого использования электронных, информационных и телекоммуникационных технологий.

Будучи самостоятельной отраслью научного знания, советская, а затем и российская криминалистика за годы своего существования не только преумножала собственный потенциал познавательных средств (технических, тактических, технологических, методических), копила опыт их использования в деле борьбы с преступностью, но и активно делилась своими достижениями с другими науками. Сейчас в ней возникла переходная ситуация, требующая, с одной стороны, критического пересмотра системы накопленных знаний с учетом современных реалий общественного развития и правоохранительной деятельности, а с другой – ассимиляции глобального процесса цифровизации к устоявшимся теоретическим схемам. Благодаря усилиям совет-

[16] См.: *Шеремет ьев И. И.* Использование цифровых технологий при рассмотрении уголовных дел в суде : реальность и перспективы // Lex russica. 2019. № 5 (150). С. 117–131. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.150.5.117-131

[17] См.: *Вилкова Т. Ю.* Реализация конституционной обязанности государства обеспечить доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 8. С. 155–163. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.155-163

[18] См.: *Вилкова Т. Ю., Масленникова Л. Н.* Законность и унификация в уголовном судопроизводстве : от бланков процессуальных документов – к электронному уголовному делу // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. Вып. 46. С. 728–751. DOI: 10.17072/1995-4190-2019-46-728-751

[19] См.: *Курбатова С. М.* О необходимости формирования специального процессуального статуса участников уголовного судопроизводства из числа лиц с ограниченными возможностями // Юридический вестник Самарского университета. 2023. Т. 9, № 1. С. 18–27. DOI: 10.18287/2542-047X-2023-9-1-18-27

[20] См.: Европейская этическая хартия об использовании искусственного интеллекта в судебных системах и окружающих их реалиях. Принята на 31-м пленарном заседании ЕКЭП (Страсбург, 3–4 декабря 2018 г.).

ских, а затем и российских криминалистов, существенно расширить методологию отечественной криминалистики смогли, в частности, кибернетические методы. Это можно и нужно считать значительным достижением, поскольку кибернетика в советское время долго считалась «лженаукой», вследствие чего сам термин «кибернетика» почти не использовался и заменялся понятием «информация». В свою очередь, понятие «информация», а точнее «криминалистически значимая информация», было и остается краеугольным камнем криминалистики, ее научной платформой. Как следствие, сама криминалистически значимая информация изначально позиционировалась криминалистами в зависимости от своего носителя и средств, с помощью которых могла из него извлекаться. Относительно недавно в категорию носителей криминалистически значимой информации попали электронные и телекоммуникационные сети, а для ее извлечения стали применяться разнообразные современные технологии в качестве средств, имеющих широкие технические возможности для ее поиска, обработки, выдачи и хранения.

Здесь нужно оговориться, что в этом плане траектория развития отечественной криминалистики не является оригинальной. Во многих зарубежных странах аналогичные отрасли научного знания также активно развиваются в этом направлении, но преимущественно как технические дисциплины, направленные на разработку методов и средств обнаружения, изъятия, исследования следов и иных вещественных доказательств, учетно-регистрационных систем накопления и обработки криминалистически значимой информации. Возможно, это главная причина того, что зарубежные криминалисты не уделяют достаточно внимания научным исследованиям, связанным с общетеоретическими и методологическими проблемами криминалистики. Они склонны рассматривать криминалистику как прикладную дисциплину, которая занимается разработкой практических рекомендаций по раскрытию и расследованию преступлений. В отечественной криминалистике взгляды на ее сущность и содержание несколько иные.

Принято выделять три категории методов, которыми она пользуется: общий метод (материалистическая диалектика), общенаучные (универсальные) и специальные (криминалистические)[21]. Их система образует целостную методологию, где научные методы, предназначенные для изучения того или иного объекта познания, сочетаются в органическом единстве с методами исследовательской работы. В советский и постсоветский периоды развития криминалистики основным подходом к познанию был диалектический метод, позволяющий выявить все свойства, связи и отношения изучаемого объекта. Когда речь идет о преступлении, оно имеет объективную причинно-следственную связь с другими явлениями объективной реальности. С точки зрения диалектики познания, это означает, что выявление причинной зависимости не только позволяет объяснить само событие преступления, но и спрогнозировать ход и результаты его предварительного расследования. Это в свою очередь влияет на определение форм и методов работы следователя.

Как процесс познания, его профессиональная деятельность направлена от незнания к знанию, т. е. от конкретного явления к его сущности, с целью получения доказательств. Это познание осуществляется с помощью диалектического метода и методов конкретных познавательных процессов. При использовании в уголовном судопроизводстве электронных и информационно-телекоммуникационных сетей специфика диалектики познания сохраняет свою общефилософскую природу. Здесь важна взаимосвязь категорий всеобщего, особенного и единичного, где всеобщим является диалектико-материалистический подход к сущности познаваемых явлений, особенным – возможность конкретизации этого подхода в рамках предварительного расследования, а единичным – совокупность криминалистически значимой информации, научных данных, профессионального опыта, технических средств и методов, используемых в расследовании конкретного преступления (преступлений), т. е. те самые высокие технологии, основанные на кибернетических методах и адаптированные для использования в электронных и информационно-телекоммуникационных сетях.

Необходимо отметить, что в российском уголовном законодательстве (далее – УК РФ)[22] различие между этими понятиями не проводится, а Интернет рассматривается как их разновидность. Под термином «информационно-телекоммуникационная сеть» в соответствующих статьях Особенной части УК РФ понимается технологи-

[21] См.: *Белкин Р. С.* Курс советской криминалистики. Т. 1. М., 1977. С. 233–266.

[22] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2023).

ческая система, предназначенная для передачи информации по линиям связи, доступ к которой осуществляется с помощью компьютерных устройств. С точки зрения высшей судебной инстанции, для признания наличия в действиях того или иного лица признаков преступления, совершенного с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, «…не имеют значения количество компьютерных устройств, входящих в такую технологическую систему, подключение к ней ограниченного количества пользователей или неопределенного круга лиц, а также другие ее характеристики. Таковыми могут признаваться, в частности, сети операторов связи, локальные сети организаций, домашние локальные сети, а также любые иные сети, предоставляющие возможность двум или более пользователям с помощью любых компьютерных устройств осуществлять проводной или беспроводной доступ к информации, расположенной на компьютерных устройствах, подключенных к данной сети, либо обмен информацией (передачу сообщений) между компьютерными устройствами»[23].

Важно отметить, что в советское время уже проводилось изучение перспектив использования кибернетических методов для решения криминалистических задач. Исследования Л. Г. Видонова, Н. Л. Гранат, Г. А. Густова, В. Я. Колдина, А. М. Ларина, Н. С. Полевого, А. Р. Шляхова, А. А. Эйсмана и некоторых других советских и российских криминалистов показали, что для последовательного развития теоретических основ предварительного расследования преступлений необходимо находить оптимальные способы использования кибернетических методов и средств. Более того, с течением времени стало очевидно, что эти методы не могут быть полноценно применены без учета достижений математики. Поэтому важным показателем их научной зрелости является все большее использование математических подходов. Начиная с середины прошлого века криминалисты стали отмечать в своих работах, что их применение в криминалистических исследованиях открывает новые возможности для практики доказывания[24]. Сам факт отстаивания ими необходимости комплексного использования математических и кибернетических методов является доказательством высокого уровня развития отечественной криминалистики, которая столкнулась с потребностью «…в тех точных методах познания своего предмета, которые может предоставить ей современная математика»[25]. Благодаря их настойчивости применение математических и кибернетических методов в криминалистике стало расширяться. Этому способствовал процесс интеграции знаний, позволяющих получить более полное и точное понимание закономерностей объективной реальности. И тогда, и сейчас их использование обеспечивает высокую точность результатов, расширяет возможности изучения предмета криминалистики и обогащает процесс собирания криминалистически значимой информации. При этом они не заменяют другие методы, а используются в комплексе. В сферу управления процессом предварительного расследования и познания его закономерностей математические методы интегрируются посредством методов кибернетических.

Известно, что многие задачи, которые следователь должен решать в ходе предварительного расследования, содержат элементы неопределенности. Это объясняется тем, что формирование доказательственной базы в уголовном деле зависит от множества факторов, которые могут комбинироваться по-разному в каждом случае, что затрудняет их однозначную оценку. Кроме того, криминалистически значимая информация не имеет стабильного характера, как уголовно-правовая или уголовно-процессуальная. Поэтому для изучения объективных закономерностей, присущих массовым случайным событиям, непременно следует использовать математические вероятностные методы. Это может выражаться, например, в том, что при реализации следователем тех или иных криминалистических рекомендаций случайные события, имеющие объективные предпосылки для своего появления в процессе предварительного расследования, могут произойти, а могут и не произойти. Следовательно, вероятность случайного обнаружения им источников криминалистически зна-

[23] П. 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 декабря 2022 г. № 37 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях в сфере компьютерной информации, а также иных преступлениях, совершенных с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть "Интернет"». URL: https://vsrf.ru/documents/own/31913/ (дата обращения: 07.02.2024).

[24] См., например: *Эйсман А. А.* Вопросы теории установления родовой принадлежности (родовой идентификации) в криминалистике // Проблемы судебной экспертизы. 1961. № 1. С. 104–108 ; *Винберг А. И.* Некоторые актуальные вопросы советской криминалистики // Сов. государство и право. 1962. № 5. С. 44–50 ; и др.

[25] *Белкин Р. С.* Указ соч. С. 251.

чимой информации может обосновываться математически, но при условии, что во внимание будут приняты самые разнообразные факторы объективного и субъективного свойства. Однако эти факторы пока не могут быть точно преобразованы математически, хотя их изучение имеет довольно долгую историю[26].

Одной из главных целей криминалистического анализа преступления является получение научно обоснованного вывода о связи между двумя и более объектами или явлениями. Если их характеристики проявляются случайным образом, эту задачу можно решить с помощью криминалистического алгоритма или программы расследования, используя методы математической статистики, регрессионного и корреляционного анализа. Применение математических инструментов и идей кибернетики в криминалистической работе, а также создание криминалистических информационных систем неизбежно приводит к проблеме организации и управления такой деятельностью в новых условиях. Ее решение включает в себя:

– накопление большого количества фактических данных, которые требуют научного обоснования;

– преобразование качественных методов криминалистики в комплексные, которые сочетают в себе и качественные, и количественные подходы к исследованию;

– изменение не только круга криминалистических задач, но и методов их решения;

– расширение круга специалистов, прямо или косвенно участвующих в раскрытии и расследовании преступлений, определение их прав и обязанностей.

Профессор Н. С. Полевой высказал аналогичную точку зрения более тридцати лет назад[27]. Несмотря на это, она остается актуальной и в настоящее время, а разработка теоретических основ расследования преступлений с использованием высоких технологий все еще требует специальных знаний и пока не связана с чувствительными изменениями законодательного регулирования досудебного и судебного производства по уголовным делам. Однако развитие и внедрение все новых и новых технологий в конечном итоге приведет к изменению всего уголовного судопроизводства. Российские криминалисты уже сейчас должны готовиться к такому развитию событий с большой ответственностью и тщательностью. Считаем, что при изучении взаимодействия уголовно-процессуального права и высоких технологий важно использовать индуктивный подход, чтобы понять, как технологии такого рода могут повлиять на защиту прав и законных интересов потерпевших и подвергнутых уголовному преследованию лиц. Для этого необходимо иметь концептуальную базу для их практического применения в уголовном судопроизводстве.

Можно предположить, что использование высоких технологий не должно привести к полной замене традиционного содержания уголовного судопроизводства и появлению новых форм предварительного расследования преступлений, но, несомненно, приведет к постепенным изменениям в его правовом механизме. Кроме того, эти и другие факторы приведут к изменениям в теории и методологии криминалистики, что приведет к появлению новых теоретических концепций и расширению понятийного аппарата науки. Также нельзя забывать, что одной из наиболее серьезных проблем является низкий уровень технической подготовленности практических работников, занятых в сфере уголовного судопроизводства. Для ее решения нужно разрабатывать и внедрять как основные, так и дополнительные инновационные профессиональные образовательные программы на стыке двух специальностей юридического и технического направления для обучения будущих юристов практике применения информационных технологий, «…причем не только в качестве уверенных пользователей общеизвестного набора базовых компьютерных программ, но и лиц, осведомленных как в юридических аспектах функционирования IT в целом, так и в ее международных стандартах и регулярно появляющихся новациях»[28].

Таким образом, предпосылки для создания и дальнейшего развития новой частной криминалистической теории в науке уже существуют. Поиск в ее рамках оптимальных путей решения проблем расследования преступлений с использованием высоких технологий позволят выявить новые формы и направления развития крими-

[26] См., например: *Буняковский В. Я.* Основания математической теории вероятностей. СПб., 1846. 502 с. ; *Бентам И.* Трактат о судебных доказательствах. Киев, 1876. 421 с. ; *Курно О.* Основы теории шансов и вероятностей. М., 1970. 250 с. ; и др.

[27] См.: *Полевой Н. С.* Криминалистическая кибернетика. 2-е изд. М., 1989. С. 38.

[28] *Бертовский Л. В.* Проблемы развития высокотехнологичного права // Высокотехнологичное право : генезис и перспективы : материалы III Междунар. межвуз. науч.-практ. конф. (24–25 февраля 2022 г.). Красноярск, 2022. С. 26–29.

налистического знания. Как следствие, предмет отечественной криминалистики будет уточняться и обогащаться новым содержанием в соответствии с логико-методологическими принципами и законами диалектики, так как проблемные ситуации в этой области очень разнообразны. Они взаимосвязаны и в будущем могут служить основой для формирования самостоятельной теоретической концепции, специально предназначенной для научного осмысления способов решения криминалистических задач с использованием электронных и информационно-телекоммуникационных сетей. В ее рамках должно происходить создание программ для изучения основ и принципов криминалистической деятельности, а также опыта, накопленного и постоянно приобретаемого профессионалами. Пройдя путь интеграции криминалистических знаний с данными естественных и технических наук, эта концепция уже начинает формироваться в отечественной криминалистике. В данной статье мы попытались выделить ее основные черты и обосновать необходимость скорейшего развития в рамках отдельно взятой частной криминалистической теории высоких технологий. Ее качественному росту, несомненно, будет способствовать тот факт, что в Российской Федерации уже определены цели и методы создания информационного общества. Они описаны в официальной Стратегии, рассчитанной до 2030 г.[29] В ней предусмотрено использование современных цифровых технологий всеми органами государственной власти, бизнесом и гражданами Российской Федерации. С ее появлением актуализировалась защита интересов граждан от преступных действий в информационно-коммуникационной сфере. Таким образом, общие цели уголовного, уголовно-процессуального права и криминалистики оказались дополненными, поскольку наряду с другими юридическими науками призваны «…создать такие универсальные механизмы, которые, во-первых, отражали бы общечеловеческие ценности; во-вторых, предлагали бы универсальные правовые способы разрешения социальных конфликтов (основная функция права), независимые от сугубо политических или иных соображений целесообразности; и, наконец, переходя на иной уровень обобщения, способствовали бы сохранению мира и человечности, то есть нашей цивилизации права»[30].

[29] О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919 (дата обращения: 07.02.2024).

[30] *Зорькин В. Д.* Право будущего в эпоху цифр. Индивидуальная свобода или сильное государство? // Рос. газета. Федеральный выпуск. 2020. 16 апр. № 83 (8137). С. 6.

Библиографический список

Белкин Р. С. Курс советской криминалистики. Т. 1. М., 1977. 339 с.

Белых В. С. Модернизация российской экономики и предпринимательское законодательство : вопросы теории и практики : монография / под общ. ред. А. И. Татаркина. Екатеринбург, 2011. 262 с.

Бентам И. Трактат о судебных доказательствах. Киев, 1876. 421 с.

Бертовский Л. В. Высокотехнологичное право : понятие, генезис и перспективы // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2021. Т. 25, № 4. С. 735–749. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-735-749

Бертовский Л. В. Проблемы развития высокотехнологичного права // Высокотехнологичное право : генезис и перспективы : материалы III Междунар. межвуз. науч.-практ. конф. (24–25 февраля 2022 г.). Красноярск, 2022. С. 26–29.

Буняковский В. Я. Основания математической теории вероятностей. СПб., 1846. 502 с.

Вилкова Т. Ю. Реализация конституционной обязанности государства обеспечить доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 8. С. 155–163. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.155-163

Вилкова Т. Ю., Масленникова Л. Н. Законность и унификация в уголовном судопроизводстве : от бланков процессуальных документов – к электронному уголовному делу // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. Вып. 46. С. 728–751. DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(3).387-395

Винберг А. И. Некоторые актуальные вопросы советской криминалистики // Сов. государство и право. 1962. № 5. С. 44–50.

Голованова Н. А. Проблемы борьбы с буллингом : законодательное решение // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 113–123. DOI: 10.12737/art_2018_8_11

Зорькин В. Д. Право будущего в эпоху цифр. Индивидуальная свобода или сильное государство? // Рос. газета. Федеральный выпуск. 2020. 16 апр. № 83 (8137). С. 6.

Криптовалюты : легальные и криминально-теневые аспекты оборота / В. В. Дорофеева [и др.] // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13, № 6. С. 884–894. DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(6).884-894

Курбатова С. М. О необходимости формирования специального процессуального статуса участников уголовного судопроизводства из числа лиц с ограниченными возможностями // Юридический вестник Самарского университета. 2023. Т. 9, № 1. С. 18–27. DOI: 10.18287/2542-047X-2023-9-1-18-27

Курно О. Основы теории шансов и вероятностей. М., 1970. 250 с.

Лианос Я. и др. Сфера применения конкурентного права в цифровой экономике // Правоведение. 2019. Т. 63, № 4. С. 522–572. DOI: 10.21638/spbu25.2019.402

Малыгин И. И. Уголовная ответственность за неправомерное воздействие на критическую информационную инфраструктуру : монография. М. : Инфра-М, 2023. 164 с.

Овчинников А. И. Безопасность личности и государства в цифровую эпоху : политико-правовой аспект // Журнал российского права. 2020. № 6. С. 5–21. DOI: 10.12737/jrl.2020.064

Основы теории электронных доказательств : монография / под ред. С. В. Зуева. М. : Юрлитинформ, 2019. 383 с.

Полевой Н. С. Криминалистическая кибернетика. 2-е изд. М. : Изд-во МГУ, 1989. С. 38.

Правовое регулирование новых видов предпринимательской деятельности : практическое пособие / В. Ю. Абрамов, Ю. В. Абрамов. М. : Юстицинформ, 2023. 322 с.

Проблемы соотношения и взаимодействия частного и публичного права (на примере отдельных отраслей права) : монография / под ред. Т. А. Гусевой. М. ; Берлин : Директ-Медиа, 2021. 340 с.

Риски цифровизации : виды, характеристика, уголовно-правовая оценка : монография / отв. ред. Ю. В. Грачева. М. : Проспект, 2022. 272 с.

Синенко С. А. Обеспечение прав и законных интересов потерпевшего в уголовном судопроизводстве : монография. Хабаровск : Дальневосточный юридический институт МВД России, 2013. 320 с.

Харина Э. Н. Киберпреступления : уголовно-правовой и криминалистический аспект // Вестник ун-та им. О. Е. Кутафина. 2017. № 5 (33). С. 164–171. DOI: 10.17803/2311-5998.2017.33.5.164-171

Чеховская С. А. Современное развитие корпоративного законодательства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 2. С. 74–86. DOI: 10.17323/2072-8166.2016.2.74.86

Шереметьев И. И. Использование цифровых технологий при рассмотрении уголовных дел в суде : реальность и перспективы // Lex russica. 2019. № 5 (150). С. 117–131. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.150.5.117-131

Эйсман А. А. Вопросы теории установления родовой принадлежности (родовой идентификации) в криминалистике. Проблемы судебной экспертизы», 1961. №1. С. 104–108.

References

Belkin R. S. Course of Soviet criminology. Vd. 1. M., 1977. 339 p. (In Russ).

Belkin V. S. Modernization of the Russian economy and entrepreneurial legislation : questions of theory and practice : monograph / ed. by A. I. Tatarkin. Ekaterinburg : Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 2011. 262 p.

Bentham I. Treatise on forensic evidence. Kyiv, 1876. 421 p. (In Russ).

Bertovsky L. V. High-tech law : concept, genesis and prospects. Bulletin of RUDN University. Series: Legal sciences. 2021. Vol. 25, No. 4. P. 735–749. (In Russ). DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-735-749

Bertovsky L. V. Problems of development of high-tech law // In collection. High-tech law : genesis and prospects : materials of the III International Interuniversity Scientific and Practical Conference (February 24–25, 2022). Krasnoyarsk, 2022. P. 26–29. (In Russ).

Bunyakovsky V. Ya. Foundations of mathematical probability theory. St. Petersburg, 1846. 502 p. (In Russ).

Vilkova T. Yu. Implementation of the constitutional obligation of the state to provide access to justice in the context of the development of digital technologies // Current problems of Russian law. 2020. Vol. 15, No. 8. P. 155–163. (In Russ). DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.155-163

Vilkova T. Yu., Maslennikova L. N. Legality and unification in criminal proceedings : from forms of procedural documents to electronic criminal cases // Bulletin of Perm University. Legal sciences. 2019. Vol. 46. P. 728–751. (In Russ). DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(3).387-395

Vinberg A. I. Some current issues of Soviet criminology // Sov. state and law. 1962. No. 5. P. 44–50.

Golovanova N. A. Problems of combating bullying : legislative solution // Journal of Russian Law. 2018. No. 8. P. 113–123. (In Russ). DOI: 10.12737art_2018_8_11

Zorkin V. D. Law of the future in the digital era. Individual freedom or a strong state? // Russian newspaper. Federal issue. 2020. April 16. No. 83 (8137). P. 6.

Cryptocurrencies : legal and criminal-shadow aspects of turnover / V. V. Dorofeeva [et al.] // All-Russian criminological journal. 2019. Vol. 13, No. 6. P. 884–894. (In Russ). DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(6).884-894

Kurbatova S. M. On the need to form a special procedural status of participants in criminal proceedings from among persons with disabilities // Legal Bulletin of Samara University. 2023. Vol. 9, No. 1. C. 18–27. (In Russ). DOI: 10.18287/2542-047X-2023-9-1-18-27

Cournot O. Fundamentals of the theory of chance and probability. M., 1970. 250 p.

Lianos Ya. [et al.]. Scope of application of competition law in the digital economy // Jurisprudence. 2019. Vol. 63, No. 4. P. 522–572. (In Russ). DOI: 10.21638/spbu25.2019.402

Malygin I. I. Criminal liability for unlawful influence on critical information infrastructure : monograph. M. : Infra-M, 2023. 164 p. (In Russ).

Ovchinnikov A. I. Security of the individual and the state in the digital era : political and legal aspect // Journal of Russian Law. 2020. No. 6. P. 5–21. (In Russ). DOI: 10.12737/jrl.2020.064

Fundamentals of the theory of electronic evidence : monograph / ed. by S. V. Zuev. M. : Yurlitinform, 2019. 383 p. (In Russ).

Polevoy N. S. Forensic cybernetics. 2nd ed. M. : Moscow State University Publishing House, 1989. P. 38. (In Russ).

Legal regulation of new types of entrepreneurial activity : a practical guide / V. Yu. Abramov, Yu. V. Abramov. M. : Justitsinform, 2023. 322 p. (In Russ).

Problems of the relationship and interaction of private and public law (using the example of certain branches of law) : monograph / ed. by T. A. Guseva. Moscow ; Berlin : Direct-Media, 2021. 340 p. (In Russ).

Risks of digitalization : types, characteristics, criminal legal assessment : monograph / rep. ed. Yu. V. Gracheva. M. : Prospekt, 2022. 272 p. (In Russ).

Sinenko S. A. Ensuring the rights and legitimate interests of the victim in criminal proceedings : monograph. Khabarovsk : Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2013. 320 p. (In Russ).

Kharina E. N. Cybercrimes : criminal law and forensic aspect // Vestnik University named after O. E. Kutafin. 2017. No. 5 (33). P. 164–171. (In Russ). DOI: 10.17803/2311-5998.2017.33.5.164-171

Chekhovskaya S. A. Modern development of corporate legislation // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2016. No. 2. P. 74–86. (In Russ). DOI: 10.17323/2072-8166.2016.2.74.86

Sheremetyev I. I. The use of digital technologies when considering criminal cases in court : reality and prospects // Lex russica. 2019. No. 5 (150). P. 117–131. (In Russ). DOI: 10.17803/1729-5920.2019.150.5.117-131

Eisman A. A. Questions of the theory of establishing generic affiliation (generic identification) in criminology // Problems of forensic examination. 1961. No. 1. P. 104–108. (In Russ).

Национальный исследовательский университет «Московский институт электронной техники»

Шаталов А. С., доктор юридических наук, профессор Института высокотехнологичного права, социальных и гуманитарных наук

E-mail: asshatalov@rambler.ru

Поступила в редакцию: 07.02.2024

Для цитирования:

Шаталов А. С. Тенденции и перспективы решения криминалистических задач с использованием высоких технологий // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 285–293. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/285-293.

National Research University of Electronic Technology «MIET»

Shatalov A. S., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Institute of High-Technology Law, Social and Humanitarian Sciences

E-mail: asshatalov@rambler.ru

Received: 07.02.2024

For citation:

Shatalov A. S. Trends and prospects for solving forensic problems using high technologies // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 285–293. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/285-293.

УДК 343.3/.7
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/294-300

О СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШЕННЫХ ПОСРЕДСТВОМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ИЛИ В СФЕРЕ КОМПЬЮТЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. А. Шестак

Московская академия Следственного комитета Российской Федерации

А. С. Чеботарь

Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации

ABOUT THE CURRENT TRENDS OF CRIMES COMMITTED USING INFORMATION AND TELECOMMUNICATION TECHNOLOGIES AND IN THE FIELD OF COMPUTER INFORMATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

V. A. Shestak

Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation

A. S. Chebotar

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO)

Аннотация: рассматриваются современные тенденции преступлений, совершенных посредством информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации в Российской Федерации. Актуальность исследования обусловливается колоссальным ростом числа рассматриваемых преступлений, позволяющим говорить о них как о новой угрозе национальной безопасности.

Проведенный авторами анализ позволяет сделать выводы о том, что в современных условиях существует ряд юридических и технических проблем, связанных с недостаточным правовым регулированием противодействия рассматриваемой группе преступлений. Действующее законодательство России, криминализирующее отдельные совершаемые в киберпространстве противоправные деяния, находится лишь на этапе своего формирования и не соответствует современным вызовам и угрозам.

Недостатки в существующем правовом регулировании обусловлены рядом негативных факторов, в частности, недостатками юридической техники и многочисленными нарушениями ее правил; отсутствием понимания, что представляет собой современная киберпреступность, каковы ее основные проявления, цели и задачи; факторы воздействия и мотивы, подталкивающие лиц к совершению противоправных деяний в виртуальном пространстве и др.

Ключевые слова: киберпреступность, уголовно-правовое регулирование, состояние преступности, преступления, совершаемые с использованием ИКТ.

Abstract: the article examines current trends in crimes committed through information and telecommunication technologies or in the field of computer information in the Russian Federation. The relevance of the study is determined by the colossal increase in the number of crimes under consideration, which allows us to talk about them as a new threat to national security.

© Шестак В. А., Чеботарь А. С., 2024

The analysis carried out by the authors allows us to draw conclusions that in modern conditions there are a number of legal and technical problems associated with insufficient legal regulation of combating the group of crimes under consideration. The current legislation of Russia, which criminalizes certain illegal acts committed in cyberspace, is only at the stage of its formation and does not correspond to modern challenges and threats.
The shortcomings in the existing legal regulation are due to a number of negative factors, in particular, shortcomings of legal technology and numerous violations of its rules; lack of understanding of what modern cybercrime is, what its main manifestations, goals and objectives are; influencing factors and motives pushing individuals to commit illegal acts in the virtual space, etc.
Key words: cybercrime, criminal law regulation, criminal situation, ICT-crime.

Согласно статистическим сведениям ГИАЦ МВД России о состоянии преступности в стране, за период с января по ноябрь 2023 г. зарегистрировано 1804,8 тыс. преступлений, из них 614,8 тыс. были совершены посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации, 312,9 тыс. относятся к категориям «тяжкие» и «особо тяжкие» (рис. 1).

За аналогичный отчетный период 2022 г. на территории Российской Федерации было зарегистрировано 1823,3 тыс. преступлений, 470,1 тыс. из которых были совершены посредством использования ИКТ или в сфере компьютерной информации[2]. Следовательно, состояние преступности в России находится на стабильном уровне, однако за прошедший год отмечается тенденция увеличения количества преступлений, совершаемых посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации (на 30,8 %) (рис. 2).



Рис. 1. Состояние преступности в России за период с января по ноябрь 2023 г.[1]

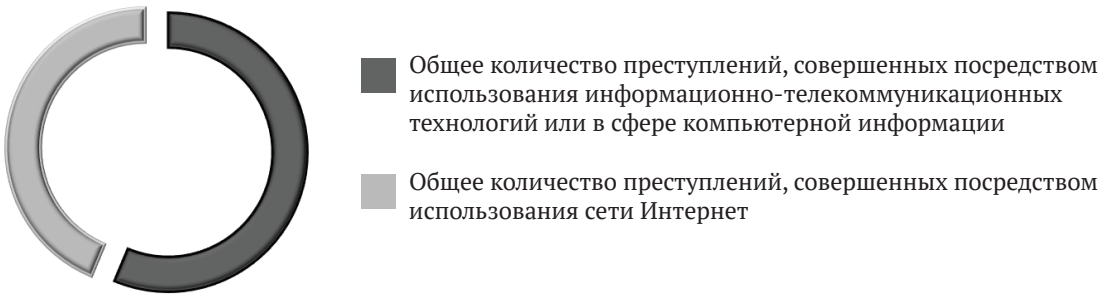


Рис. 2. Общее количество зарегистрированных преступлений, совершенных посредством использования сети Интернет[3]

[1] Состояние преступности в России за январь–ноябрь 2023 г. // ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД РФ : официальный сайт. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/45293174/ (дата обращения: 06.01.2024).

[2] См.: Состояние преступности в России за январь–ноябрь 2022 г. // ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД РФ : официальный сайт. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/34307225/ (дата обращения: 08.01.2024).

[3] Состояние преступности в России за январь–ноябрь 2023 г. // ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД РФ : официальный сайт.



Рис. 3. Количество зарегистрированных преступлений, совершенных посредством использования или применения различных технологий и средств[4]

За исследуемый отчетный период 2023 г. 477,3 тыс. противоправных деяний были совершены киберзлоумышленниками посредством использования сети Интернет, что составляет 77,6 % от общего числа всех преступлений, совершенных посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации.

Вместе с тем современные преступления рассматриваемой группы совершаются не только при помощи сети Интернет, но и посредством использования или применения расчетных карт (122 191), компьютерной техники (31 766), программных средств (10 724), фиктивных электронных платежей (1595) и средств мобильной связи (275 382) (рис. 3).

При этом среди них в 2023 г. зарегистрировано на 56,4 % меньше фактов мошенничества с использованием электронных платежных средств (2949), что является свидетельством эффективности мер, предпринимаемых правоприменителями в рамках противодействия таким преступлениям. В качестве негативных тенденций правоохранительными органами Российской Федерации отмечается увеличение числа фактов незаконного производства, сбыта или пересылки наркотических средств посредством сети Интернет, в частности, на 30,7 % (т. е. каждое восьмое преступление). Кроме того, 50,9 % преступлений, совершаемых посредством использования ИКТ или в сфере компьютерной информации, относятся к категориям «тяжкие» и «особо тяжкие»[5].

Полагаем, что увеличение числа преступлений, совершаемых с использованием ИКТ, объясняется не только непосредственной противоправной активностью киберпреступников, но и повышением эффективности работы правоохранительных органов, направленной на практическую реализацию основных мер реагирования на современные преступления, совершаемые посредством использования ИКТ или в сфере компьютерной информации. Так, по данным МВД России, раскрываемость преступлений, совершаемых с использованием ИКТ или в сфере компьютерной информации, составляет 98,8 %[6].

С принятием Уголовного кодекса РФ правоохранительными органами было зафиксировано и увеличение числа противоправных деяний, совершаемых в сфере компьютерной информации. Так, в 1997 г. было зарегистрировано всего 30 противоправных деяний, тогда как в 2017 и 2018 гг. была достигнута отметка в 1883 и 90 тыс. соответственно. Подобный всплеск рассматриваемых преступлений обусловлен в первую очередь созданием и использованием все более изощренных методов совершения преступлений в киберпространстве со стороны злоумышленников, а также обеспечением правоохранительных органов необходимыми навыками и техническими средствами в целях обнаружения и оказания противодействия рассматриваемому негативному явлению[7].

[4] Состояние преступности в России за январь–ноябрь 2023 г. // ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД РФ : официальный сайт.

[5] См.: Там же.

[6] См.: Там же.

[7] См.: *Эткина А. Д.* Об определении киберпреступления, компьютерного преступления и преступления в сфере компьютерной информации // Актуальные проб-

Большинство противоправных деяний, совершенных в сфере компьютерной информации в указанный период, квалифицировались по ст. 272 УК РФ «Неправомерный доступ к компьютерной информации» и по ст. 273 УК РФ «Создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ»[8]. При этом общество не признавало опасность, исходящую от киберпространства, ввиду низкого уровня интернетизации населения, отсутствия эффективного правового регулирования и должного противодействия со стороны правоохранительных органов. Хакеры и иные злоумышленники считались гениями, а их противоправная деятельность не признавалась таковой, поскольку резкий рост насильственных преступлений в стране в большей степени доставлял неудобства местному населению, а все силы правоохранительных органов были брошены на борьбу с организованной преступностью[9].

Подобная негативная тенденция изменилась лишь к 2008 г. с учреждением *Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)* во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 3 декабря 2008 г. № 1715.[10] Этот федеральный орган исполнительной власти осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства в области связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, регистрации и контроля за деятельностью СМИ, ведения реестров сайтов с незаконным контентом и ограничения доступа к ней, участия в разработке государственной политики в области информационных технологий, проведения проверок и т. д.[11]

Кроме того, в целях недопущения незаконного распространения информации и ограничения доступа к противоправному контенту был разработан и размещен в открытом доступе *Единый реестр доменных имен, индексов страниц сайтов в Интернете и сетевых адресов*[12]. На основании соответствующего решения суда в данный реестр вносятся веб-адреса сайтов, содержащих информацию, распространение которой запрещено на территории Российской Федерации, что позволяет осуществлять фильтрацию вредоносной информации.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» на оператора при сборе персональных данных, в том числе посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет, возложена обязанность по обеспечению записи, систематизации, накоплению, хранению, уточнению (обновлению, изменению), извлечению персональных данных граждан Российской Федерации с использованием баз данных, находящихся на территории Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством[13]. Важность нормативного закрепления приведенного выше положения была обусловлена необходимостью преодоления юрисдикционных вопросов, возникающих относительно цифровых данных, принадлежащих гражданам РФ[14].

В 2017 г. в Уголовный кодекс РФ были внесены изменения: имплементирована норма, предусматривающая уголовную ответственность за создание, распространение и (или) использование компьютерных программ либо иной компьютерной информации, заведомо предназначенных для неправомерного воздействия на

лемы теории и практики применения уголовного закона. 2022. С. 208.

[8] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 18.02.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.01.2024).

[9] Среднегодовой рост числа убийств составлял 20 %, а реальную угрозу представляла организованная преступность – более 150 преступных объединений контролировали до 40 тыс. государственных предприятий.

[10] См.: О некоторых вопросах государственного управления в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций : указ Президента РФ от 3 декабря 2008 г. № 1715 (в ред. от 21.05.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.01.2024).

[11] См.: Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) : официальный сайт. URL: https://rkn.gov.ru/about/ (дата обращения: 09.01.2024).

[12] См.: Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено : официальный сайт. URL: https://eais.rkn.gov.ru (дата обращения: 08.01.2024).

[13] См.: О персональных данных : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (последняя редакция). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2024).

[14] См.: *Сулейманова С. Т., Еникеев Т. А.* Правовое регулирование компьютерной информации в Российской Федерации // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2019. Т. 7, № 2 (26). С. 4.

критическую информационную инфраструктуру Российской Федерации, в том числе для уничтожения, блокирования, модификации, копирования информации, содержащейся в ней, или нейтрализации средств защиты указанной информации[15]. В настоящее время в главе 28 УК РФ содержатся и иные нормы, предусматривающие уголовную ответственность за совершение следующих противоправных деяний.

Как можно увидеть, российский законодатель, в отличие от большинства европейских государств, не использует понятие «киберпреступление». Данный подход обусловлен тем фактом, что в широком смысле термин «киберпреступление» охватывает составы, предусмотренные не только главой 28 УК РФ, но и закрепленные в иных главах Уголовного кодекса РФ, например, п. «д» ч. 2 ст. 110, п. «б» ч. 3 ст. 133 и др. Следовательно, понятие «киберпреступление» охватывает не только преступления, совершаемые посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий и в сфере компьютерной информации, но и учитывает квалифицирующие признаки и способы совершения таких уголовно наказуемых деяний.

Квалифицированные и особо квалифицированные составы образуют те же деяния, но совершенные из корыстной заинтересованности группой лиц по предварительному сговору, лицом с использованием своего служебного положения, причинившие крупный ущерб (свыше 1 млн рублей), повлекшие тяжкие последствия или создавшие угрозу их наступления[16].

Вместе с тем в процессе квалификации преступных посягательств встречается немало затруднений, в том числе относительно правомерности самой квалификации[17]. К примеру, правомерно ли квалифицировать хищение денежных средств с использованием компьютерных сетей по ст. 158 и 159 УК РФ, или же требуется привлечение к ответственности и по статьям главы 28 УК РФ? Единого практического подхода так и не было выработано. Так, в ряде ситуаций признается, что в данном случае компьютерное устройство выступает лишь в качестве средства совершения противоправного деяния, тогда как в иных требуется дополнительное вменение[18]. Авторы же придерживаются точки зрения той немногочисленной группы ученых, которые считают, что в описанной выше ситуации возможно вести речь о совокупности преступлений, поскольку имеет место посягательство не только на отношения собственности, но и на отношения, связанные с обеспечением конфиденциальности компьютерной информации[19].

По мнению авторов, в современных условиях сформировалась общественная потребность законодательного закрепления термина «киберпреступления», под которым следует рассматривать группу преступлений, совершение которых возможно не только посредством применения таких предметов материального мира, как расчетные банковские карты или использование компьютерной техники, но и посредством эксплуатации виртуального пространства в противоправных целях.

Помимо этого, авторы полагают возможным предложить рассмотреть ряд изменений в действующий уголовный закон. Так, в связи с ростом преступлений, предусмотренных ст. 242, 242.1, 242.2 УК РФ, и участившимися случаями применения сексуального насилия в отношении несовершеннолетних авторы полагали бы целесообразным дополнить диспозицию нормы, предусмотренной ч. 1 ст. 242.1 УК РФ, следующей формулировкой: «…публичная демонстрация или рекламирование материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних, а равно изображениями сексуального насилия над несовершеннолетними –».

Кроме того, полагаем возможным дополнить содержание примечания 1 к ст. 242.1 УК РФ в части: «…совершеннолетнего лица, осуществляющего сексуальное насилие или ими-

[15] См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 18.02.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.01.2024).

[16] См.: *Евдокимов К. Н.* Актуальные вопросы совершенствования уголовно-правовых средств борьбы с компьютерными преступлениями // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2016. № 2 (24). С. 65.

[17] См.: *Маякова А. С., Шелепова С. А.* Компьютерные преступления : отдельные вопросы квалификации // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 6. С. 194.

[18] См.: *Лавицкая М. И.* Структурно-содержательная характеристика главы 28 УК РФ : юридико-технические и правореализационные проблемы составов преступлений в сфере компьютерной информации // Российский следователь. 2021. № 6. С. 36.

[19] См.: *Ляпунов Ю., Максимов В.* Ответственность за компьютерные преступления // Законность. 1997. № 1. С. 10.

тирующего сексуальное насилие над несовершеннолетним».

Авторам представляется возможным обсудить среди научной общественности целесообразность дополнения главы 28 УК РФ новыми составами, а именно: «Кибербуллинг», «Киберсталкинг», «Груминг в отношении несовершеннолетних», а в связи с возросшей угрозой заведомо ложных сообщений о террористических актах – и новым составом: «Захват интернет-сайтов и подмена их текущего содержания в целях дезинформации и дестабилизации обстановки в стране, уничтожения или широкомасштабного повреждения инфраструктуры, обладающей широкой общественной значимостью, в том числе финансовых систем и систем управления».

Библиографический список

Евдокимов К. Н. Актуальные вопросы совершенствования уголовно-правовых средств борьбы с компьютерными преступлениями // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2016. № 2 (24). С. 62–66.

Лавицкая М. И. Структурно-содержательная характеристика главы 28 УК РФ : юридико-технические и правореализационные проблемы составов преступлений в сфере компьютерной информации // Российский следователь. 2021. № 6. С. 35–41.

Ляпунов Ю., Максимов В. Ответственность за компьютерные преступления // Законность. 1997. № 1. С. 10–15.

Маякова А. С., Шелепова С. А. Компьютерные преступления : отдельные вопросы квалификации // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 6. С. 191–194.

Сулейманова С. Т., Еникеев Т. А. Правовое регулирование компьютерной информации в Российской Федерации // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2019. Т. 7, № 2 (26). С. 1–6.

Эткина А. Д. Об определении киберпреступления, компьютерного преступления и преступления в сфере компьютерной информации // Актуальные проблемы теории и практики применения уголовного закона. 2022. С. 204–210.

References

Evdokimov K. N. Current issues of improving criminal legal means of combating computer crimes // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2016. No. 2 (24). P. 62–66.

Lavitskaya M. I. Structural and content characteristics of Chapter 28 of the Criminal Code of the Russian Federation : Legal, technical and legal implementation problems of crimes in the field of computer information // Russian investigator. 2021. No. 6. P. 35–41.

Lyapunov Yu., Maksimov V. Responsibility for computer crimes // Legality. 1997. No. 1. P. 10–15.

Mayakova A. S., Shelepova S. A. Computer crimes : selected qualification issues // Problems of economics and legal practice. 2017. No. 6. P. 191–194.

Suleymanova S. T., Enikeev T. A. Legal regulation of computer information in the Russian Federation // Electronic scientific journal "Science. Society. State". 2019. Vol. 7, No. 2 (26). P. 1–6.

Etkina A. D. On the definition of cybercrime, computer crime and crime in the field of computer information // Current problems of the theory and practice of applying criminal law. 2022. P. 204–210.

Московская академия Следственного комитета Российской Федерации

Шестак В. А., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры криминалистики

E-mail: viktor_shestak@mail.ru

Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации

Чеботарь А. С., аспирант кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики

E-mail: chebotar.a.s@mail.ru

Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation

Shestak V. A., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Criminalistics

E-mail: viktor_shestak@mail.ru

Moscow State Institute of Internation Relations (MGIMO)

Chebotar A. S., Post-graduate Student of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics

E-mail: chebotar.a.s@mail.ru

Поступила в редакцию: 11.01.2024

Для цитирования:
Шестак В. А., Чеботарь А. С. О современных тенденциях преступлений, совершенных посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 294–300. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/294-300.

Received: 11.01.2024

For citation:
Shestak V. A., Chebotar A. S. About the current trends of crimes committed using information and telecommunication technologies and in the field of computer information in the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. No. 2 (57). P. 294–300. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/294-300.

УДК 343.232
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/301-307

ОСОБЕННОСТИ СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ УГОЛОВНЫХ ПРОСТУПКАХ: НЕМЕЦКИЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

В. И. Титов

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

FEATURES OF JUDICIAL PROCEEDINGS IN CASES OF MISDEMEANOR: GERMAN EXPERIENCE AND RUSSIAN PROSPECTS

V. I. Titov

National Research University «Higher School of Economics»

Аннотация: анализируется опыт Федеративной Республики Германия по законодательному закреплению процедуры рассмотрения уголовного проступка, а также сравнению данной процедуры с особым порядком уголовного судопроизводства по Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации и вынесению судебного приказа по Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации.
Ключевые слова: уголовный проступок, суммарное производство, особый порядок уголовного судопроизводства, судебный приказ.

Abstract: it is analysis the experience of the Federal Republic of Germany on the legislative consolidation of the procedure for considering a misdemeanor, as well as comparing this procedure with the special procedure of criminal proceedings under the Criminal Procedure Code of the Russian Federation and the issuance of a court order under the Civil Procedure Code of the Russian Federation.
Key words: misdemeanor, summary proceedings, special procedure of criminal proceedings, court order.

За дискуссиями в среде отечественных ученых сферы уголовно-правовых наук относительно необходимости введения в российскую правовую систему категории уголовного проступка и определения его критериев часто теряется вопрос о процессуальном рассмотрении данной категории правонарушений. Между тем он является крайне важным, поскольку механизм рассмотрения таких уголовных дел детерминирует эффективность материальных норм об уголовном проступке, какими бы они ни были.

Мы находим справедливым тезис о том, что уголовные проступки должны рассматриваться судами в том же порядке, что и преступления, но с определенными особенностями. Для этого понадобится отдельная процедура, для разработки которой можно воспользоваться опытом иностранных государств, в которых категория уголовного проступка введена в законодательство и достаточно эффективно применяется, например, в Федеративной Республике Германия.

Значительное количество уголовных проступков в Германии рассматривается посредством так называемого суммарного – или упрощенного – производства, которое отдельными чертами похоже на особый порядок уголовного судопроизводства (гл. 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации) и процедуру вынесения судебного приказа в рамках гражданского судопроизводства (гл. 11 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации). Более того, согласно статистическим отчетам Государственной прокуратуры ФРГ, за 2021 г. данная процедура инициировалась 523 882 раза, в то время как обвинение в совершении преступления предъявлялось только 342 707 раз, что свидетельствует

© Титов В. И., 2024

об активном использовании суммарного производства в Германии[1].

В соответствии с требованиями к процессуальным процедурам общего порядка после окончания предварительного расследования, которое проводится полицией под контролем прокуратуры, последняя направляет в суд обвинительное заключение. Тем самым инициируется основное предварительное производство, в ходе которого суд, предоставляя обвиняемому право быть заслушанным, оценивает предъявленное обвинение с точки зрения полноты и весомости установленных обстоятельств, после чего принимает решение об открытии основного судебного производства, отклонении обвинительного заключения, приостановлении или прекращении уголовного судопроизводства.

Суммарное производство в немецком уголовном процессе подразумевает решение вопроса о виновности и наказании обвиняемого в предварительном судебном заседании, без перехода в основное. Судом проводится самостоятельная оценка собранных по делу доказательств и правильности квалификации перед вынесением решения в упрощенном порядке.

В рамках этого упрощенного порядка прокурор не направляет в суд обвинительное заключение, а ходатайствует о вынесении приговора без перехода в основное судебное производство. Данное ходатайство должно содержать точную квалификацию содеянного и предлагаемое наказание – именно в данный момент происходит официальное предъявление обвинения субъекту преступления[2]. Это действие прокурора похоже на вынесение обвинительного документа и выступление государственного обвинителя в судебных прениях в российском уголовном процессе. При этом согласие с предъявленным обвинением не является обязательным критерием для вынесения решения в порядке суммарного производства, что представляется логичным, поскольку только в момент заявления ходатайства прокурором обвиняемый узнает окончательную редакцию обвинения и полную квалификацию содеянного.

Данный порядок критикуется немецкими исследователями, ввиду того что до самого судебного заседания сторона защиты не осведомлена о конкретном обвинении, установленных на стадии предварительного расследования обстоятельствах и доводах прокурора и, как следствие, лишена возможности тщательно подготовиться к процессу[3]. Единственным способом выяснить все детали обвинения остается контакт с правоохранительными органами, и такое положение вещей подталкивает к сотрудничеству с прокуратурой.

В то же время в российском уголовном процессе инициатором рассмотрения уголовного дела в особом порядке является сам обвиняемый, который может заявить соответствующее ходатайство после ознакомления с материалами дела и обвинительным документом, т. е. имея наиболее полное представление о предъявленном обвинении, с которым он также должен быть согласен[4].

Ходатайствуя о вынесении решения в порядке суммарного производства, прокурор может предложить назначить только некоторые виды наказаний: денежный штраф, предупреждение с оговоркой о наказании, запрет управления транспортным средством, лишение водительских прав, конфискацию приобретенного преступным путем имущества, изъятие и уничтожение или приведение в негодность орудий и средств совершения преступления, а также лишение свободы на срок до одного года (что требует обязательного участия в процедуре защитника). Кроме того, прокурор может предложить отказаться от назначения наказания[5].

Удовлетворение ходатайства прокурора означает автоматическое признание обвиняемого виновным в совершении инкриминируемого ему деяния и назначение ему наказания, предложенного прокурором. В российском уголовном процессе удовлетворение ходатайства о по-

[1] Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.6, 2022. URL: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/staatsanwaltschaften-2100260217004.html

[2] Абз. 1 пар. 407 Уголовно-процессуального кодекса Федеративной Республики Германия // Официальный портал Федерального министерства юстиции ФРГ Gesetze im Internet. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/stpo

[3] См.: *Enescu R.* Verteidigung in Strafbefehlsverfahren in Deutschland, Frankreich und der Schweiz / R. Enescu, A. L. Niang, C. Momsen // Kriminalpolitische Zeitschrift. 2022. № 1. S. 21.

[4] Часть 1 ст. 314 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. ФЗ № 174-ФЗ от 10.07.2023) // Парламентская газета. 2001. № 241–242.

[5] Абзац 2 § 407 УПК ФРГ.

становлении приговора без судебного разбирательства тоже предопределяет вынесение решения не в пользу подсудимого, однако суд также должен исследовать сведения о личности подсудимого и смягчающие и отягчающие наказание обстоятельства, а также заслушать прения сторон в рамках соблюдения принципа индивидуализации наказания[6].

В том случае если указанные в ходатайстве прокурора фактические обстоятельства являются верно оцененными и квалифицированными, а правовые последствия, предлагаемые прокурором, с точки зрения судьи, являются соразмерными совершенному деянию и вине обвиняемого, он принимает решение о наказании в порядке суммарного производства[7]. Если судья не считает, что подозрение против обвиняемого достаточно обоснованно, он вправе принять решение об отклонении ходатайства прокурора о принятии решения в порядке суммарного производства, которое вступает в ограниченную законную силу (что означает невозможность повторного производства по тому же деянию иначе как в силу открытия новых фактов или обнаружения новых доказательств), если не обжалуется прокурором путем подачи срочной жалобы[8].

Процесс принятия решения является достаточно закрытым – основное судебное производство является по большей части устным, а в рамках суммарного производства даже не является обязательным заслушивание позиции обвиняемого по вопросу вынесения решения в упрощённом порядке. В российском уголовном процессе, предусматривающем подачу аналогичного ходатайства самим обвиняемым, он обязательно должен быть заслушан как минимум из-за того, что он мог заблуждаться или быть введен в заблуждение относительно сущности и последствий применения особого порядка судопроизводства[9]. Кроме того, УПК РФ прямо запрещает проведение судебного заседания без участия подсудимого и его защитника[10].

Существуют два способа перехода от суммарного производства к общему основному. Первый из них предусмотрен на случай, если судья сомневается в достаточности собранных сведений для вынесения решения без проведения основного судебного разбирательства или не согласен с квалификацией деяния и (или) правовыми последствиями, которые предлагает прокурор в соответствующем ходатайстве, – тогда судья имеет право назначить проведение устного основного судебного разбирательства[11].

Второй способ предусмотрен для подсудимого, несогласного с решением суда о назначении наказания в порядке суммарного производства – в течение двух недель с момента получения решения он вправе подать протест в суд, которым оно было принято.

Протест, которым подсудимый может обжаловать как решение целиком, так и отдельные пункты обвинения, может быть подан в письменном виде или заявлен в устной форме, что заносится в протокол, составляемый в канцелярии соответствующего суда. Получив протест, суд назначает место, дату и время проведения устного основного судебного расследования, на котором, в отличие от общего основного судебного разбирательства, подсудимый может быть представлен защитником на основании письменной доверенности.

Такие черты германского суммарного производства, как возможность принятия решения без заслушивания стороны, против которой такое производство ведется, автоматическое согласие с запрашиваемыми видом и мерой санкции при принятии решения в упрощенном порядке, а также обязательная отмена решения в случае подачи в установленный законом срок возражения и рассмотрение дела заново в общем порядке характерны, как это ни странно, для института гражданского и арбитражного процессуального права России – вынесения судебного приказа. При этом процедура вынесения судебного приказа критикуется отечественными авторами за принятие судом решения без учета позиции стороны должника[12], небольшой срок для подачи заявления об отмене судебного приказа[13]. Кроме того, высказываются предложения о трансформации данной процедуры в обязательную досудебную стадию, на которой в случае бесспорности требований креди-

[6] Часть 2 ст. 314, ст. 316 УПК РФ.
[7] Абзац 3 § 408 УПК ФРГ.
[8] Абзац 2 § 408; § 210, 211 УПК ФРГ.
[9] Часть 2 ст. 314 УПК РФ.
[10] Часть 2 ст. 316 УПК РФ.
[11] Абзац 3 § 408 УПК ФРГ.
[12] См.: *Широкин П. Ю.* Доказательства приказного производства // Мировой судья. 2022. № 10. С. 28–33.
[13] См.: *Широкин П. Ю.* Современный судебный приказ // Мировой судья. 2021. № 6. С. 32–37.

тора судебный приказ мог бы выносить помощник судьи[14].

Возвращаясь к германскому упрощенному производству, ходатайство прокурора о вынесении решения в порядке суммарного производстве может быть также заявлено в устной форме при открытом основном судебном производстве при соблюдении общих условий подачи такого ходатайства, если проведению судебного заседания препятствует неявка или отсутствие подсудимого или иная важная причина. В этом случае судья может либо удовлетворить ходатайство и вынести решение о наказании в порядке суммарного производства, либо отклонить его не подлежащим обжалованию постановлением и продолжить основное судебное производство[15].

На основное судебное производство, открытое вследствие подачи протеста на решение, вынесенное в порядке суммарного производства, не распространяется действие принципа запрета поворота к худшему (reformation in peius) – судья не связан видом и размером наказания, назначенными решением о наказании в порядке суммарного производства, а потому он вправе назначить более суровое наказание. Для защиты интересов подсудимого в этом случае УПК ФРГ предусматривает возможность отозвать протест в любой момент до вынесения приговора, если выяснится, что судья рассматривает возможность выхода за пределы наказания предшествующего решения, однако для отзыва подсудимому будет необходимо согласие прокурора[16].

Если подсудимый не подал или отозвал поданный протест, решение о назначении наказания, принятое в порядке суммарного производства, больше не может быть обжаловано и становится равносильным приговору, вступившему в законную силу[17]. Кроме того, возобновление производства по делу в контексте «поворота к худшему» возможно ещё и в случае выяснения новых фактов или обнаружения новых доказательств, свидетельствующих о том, что совершённое им деяние может быть квалифицировано не как уголовный проступок, а как уголовное преступление[18].

Таким образом, вынесение решения в порядке суммарного производства является довольно закрытой, непрозрачной и неблагоприятной в первую очередь для самого обвиняемого процедурой.

Проведению заседания, на котором может быть заявлено соответствующее ходатайство прокурора, не препятствует неявка обвиняемого, его мнение не обязательно должно быть заслушано. Кроме того, УПК ФРГ предусматривает возможность перехода к суммарному производству, если основное судебное заседание открыто, но на нем не присутствует или не явился обвиняемый, как заранее предупредивший суд о своем отсутствии, так и не явившийся на заседание без предварительного согласования с судом. Кроме того, УПК ФРГ разрешает обвиняемому не присутствовать на основном судебном заседании, открытом после подачи протеста на решение, вынесенное в порядке суммарного производства, будучи представленным адвокатом по письменной доверенности. Таким образом, обвиняемый может не иметь возможности высказаться о своем отношении к ходатайству прокурора и каким-либо образом повлиять на вынесение решения судьей. УПК ФРГ стимулирует конвейерность отправления правосудия по делам об уголовных проступках.

Вынесение решения в порядке суммарного производства также является достаточно репрессивным. Так, перейдя в основное судебное производство, суд может выйти за рамки ранее предложенной прокурором санкции в порядке суммарного производства. Создается впечатление, что таким образом судебная система мстит обвиняемому за предъявление протеста на решение, вынесенное в порядке суммарного производства, и необходимость второй раз рассматривать уголовное дело, на сей раз с соблюдением правил, предусмотренных для полноценного судебного заседания, проводящегося в общем порядке. Данная норма способствует снижению вероятности подачи протеста лицом, в отношении которого в порядке суммарного производства был вынесен приговор – осужденный будет бояться возможного поворота к худшему. В то же время в российском уголовном процессе не допускается ухудшение положения осужденного судами апелляционной и кассационной инстанции: первые имеют на это право только в случае постановки соответствующего вопроса в представлении прокурора или жало-

[14] См.: *Матунов А. Я.* К вопросу о месте приказного производства в цивилистическом процессе // Хозяйство и право. 2023. № 2. С. 110–119.

[15] Абзац 1, 2 § 408а УПК ФРГ.

[16] Абзац 3, 4 §411; § 303 УПК ФРГ.

[17] Абзац 3 § 410 УПК ФРГ.

[18] § 373а УПК ФРГ.

бе потерпевшей стороны, а вторые – только в случае обнаружения нарушений, искажающих саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия, допущенных в ходе судебного разбирательства или несоблюдении осужденным условий досудебного соглашения о сотрудничестве.

Несмотря на возможность поворота к худшему, приговоры, выносимые в порядке суммарного производства, всё же обжалуются, и результаты исследований показывают, что за счет подачи протестов суммарное производство отнюдь не способствует сокращению времени на рассмотрение дела. Так, М. Кляйн и Д. Толкмитт выяснили, что в большинстве случаев вынесение приговора в порядке суммарного производстве только затягивало судебное разбирательство[19].

Вынося приговор в порядке суммарного производства, судья доверяется прокурору, что оправдано только в случаях качественного выполнения последним своей работы. Между тем, как заявляют исследователи, в результате четверти обжалований таких приговоров выявляются недостатки предъявленного ранее обвинения[20].

Кроме того, решение, вынесенное в порядке суммарного производства, может быть пересмотрено с поворотом к худшему по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Такая норма была бы справедливой, если бы ходатайство о вынесении решения в порядке суммарного производства заявлял обвиняемый, который пытается предотвратить полное и всестороннее разбирательство для сокрытия фактов, свидетельствующих о совершении более тяжкого деяния, нежели то, которое ему инкриминируется. Но данное ходатайство может быть подано только прокурором, который ответственен за досудебную стадию уголовного процесса и стремится как можно быстрее рассмотреть уголовное дело в суде.

Все вышеперечисленные перекосы в пользу суда и стороны обвинения обусловлены подходом немецкого законодателя к разделению уголовно наказуемых деяний на преступления и проступки. По Уголовному уложению Федеративной Республики Германия (далее – УУ ФРГ) преступлениями являются противоправные деяния, за совершение которых законом предусмотрено минимальное наказание в виде лишения свободы на срок один год или выше, а деяния, минимальная санкция за совершение которых составляет меньший срок лишения свободы или денежный штраф, признаются уголовными проступками[21]. В парадигме УУ ФРГ и УПК ФРГ уголовный проступок – это мелкое правонарушение, дело о совершении которого, тем не менее, всё еще должно рассматриваться судом, и для сокращения срока разбирательства по нему осуществляется суммарное производство. Прокуратура и суд получают возможность в ускоренном порядке рассматривать дела, но в то же время привлекаемое к уголовной ответственности лицо же не может ни воспрепятствовать вынесению приговора (его согласие на суммарное производство не требуется), ни рассчитывать на пересмотр приговора в связи с назначением несправедливого наказания. Отметим, что российский уголовный процесс наделяет обвиняемого, а впоследствии осужденного, всеми вышеуказанными юридическими инструментами.

Таким образом, квалификация совершенного деяния как уголовного проступка не рассматривается в ФРГ как безусловное основание для освобождения правонарушителя от уголовной ответственности или наказания (хотя УПК ФРГ предусматривает возможность прокурора предложить суду отказаться от назначения наказания, при заявлении ходатайства о вынесении решения в порядке суммарного производства), что в определённой степени обусловливает вышеописанные перекосы в пользу стороны обвинения.

События, происходящие в 2023 г. относительно законопроекта о введении уголовного проступка[22], подтверждают целесообразность

[19] См.: *Klein M., Tolkmitt D.* Verlängern Strafbefehle das Strafverfahren? // Zur Evaluation einer strafrechtlichen Verfahrensweise. Leipzig, 2001.

[20] См.: *Dunkel B.* Fehlentscheidungen in der Justiz. Systematische Analyse von Wiederaufnahmeverfahren in Strafverfahren im Hinblick auf Häufigkeit und Risikofaktoren. 2018. 284 S.

[21] § 12 Уголовного уложения Федеративной Республики Германия // Официальный портал Федерального министерства юстиции ФРГ Gesetze im Internet. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/stgb

[22] 29 мая 2023 г. комитет Государственной Думы РФ по государственному строительству и законодательству направил законопроект о введении уголовного проступка в рассылку для получения отзывов. URL: https://www.vedomosti.ru/society/articles/2023/05/30/977569-gosduma-dala-hod-zakonoproektu-ob-ugolovnom-prostupke

(в случае введения в российскую правовую систему категории уголовного проступка) своевременной разработки процедуры судебного рассмотрения уголовных проступков, представляющей из себя гибрид процедуры рассмотрения уголовных дел в порядке особого судопроизводства (гл. 40 УПК РФ) и германской процедуры суммарного производства. Кроме того, видится перспективным разработка проекта специальной главы 40^2 УПК РФ «Особый порядок принятия судебного решения по делам об уголовных проступках».

Прежде всего, рассмотрение дела об уголовном проступке должно проходить с участием лица, его совершившего, и его защитника, которые к судебному заседанию должны обладать информацией о фактических обстоятельствах дела и юридической квалификации деяния.

Германская процедура, предусматривающая возможность отказа в удовлетворении ходатайства прокурора о вынесении решения в суммарном производстве в случае обнаружения сущностных дефектов обвинения, может быть адаптирована российским уголовно-процессуальным законодательством путем внесения в ст. 237 УПК РФ дополнений, согласно которым дело будет возвращаться прокурору, если описанные фактические обстоятельства будут свидетельствовать о наличии в деянии правонарушителя признаков преступления, а не уголовного проступка.

В России правонарушитель и его защитник должны иметь возможность быть выслушанными и представить свою позицию по делу, чтобы решение было принято судом с учетом их доводов и аргументов, следовательно, данная процедура судопроизводства не будет нуждаться в механизме автоматической отмены и нового рассмотрения дела судом первой инстанции после обжалования итогового решения.

Германскую процедуру производства по делам об уголовных проступках в чистом виде нельзя признать подходящей для российского уголовного процесса. Возможность рассмотрения дела без обвиняемого или защитника, знакомство привлекаемого к уголовной ответственности лица с обвинением в день судебного заседания, отсутствие возможности индивидуализации наказания судьей противоречат базовым принципам, закрепленным в Конституции, УК и УПК РФ. Тем не менее немецкий правоприменительный опыт и зарубежные научные изыскания относительно данной процедуры могут оказаться весьма полезными для российского законотворческого процесса.

Библиография

Матунов А. Я. К вопросу о месте приказного производства в цивилистическом процессе // Хозяйство и право/ 2023. № 2. С. 110–119.

Широкин П. Ю. Доказательства приказного производства // Мировой судья. 2022. № 10. С. 28–33.

Широкин П. Ю. Современный судебный приказ // Мировой судья. 2021. № 6. С. 32–37.

Dunkel B. Fehlentscheidungen in der Justiz. Systematische Analyse von Wiederaufnahmeverfahren in Strafverfahren im Hinblick auf Häufigkeit und Risikofaktoren. 2018. 284 S.

Enescu R., Niang A. L., Momsen C. Verteidigung in Strafbefehlsverfahren in Deutschland, Frankreich und der Schweiz // Kriminalpolitische Zeitschrift, 2022. № 1. S. 20–35.

Klein M., Tolkmitt D. Verlängern Strafbefehle das Strafverfahren? // Zur Evaluation einer strafrechtlichen Verfahrensweise. Leipzig, 2001.

Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.6, 2022. URL: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/staatsanwaltschaften-2100260217004.html

Библиография

Matunov A. Ya. On the question of the place of writ production in the civil process // Economy and Law. 2023. No. 2. P. 110–119.

Shirokin P. Yu. Evidence of writ proceedings // Justice of the Peace, 2022. No. 10. P. 28–33.

Shirokin P. Yu. Modern court order // Justice of the Peace. 2021. No. 6. P. 32–37.

Dunkel B. Wrong decisions in the judiciary. Systematic analysis of retrial proceedings in criminal proceedings with regard to frequency and risk factors. 2018. 284 p.

Enescu R., Niang A. L., Momsen C. Defense in criminal order proceedings in Germany, France and Switzerland // Kriminalpolitische Zeitschrift, 2022. № 1. P. 20–35.

Klein M., Tolkmitt D. Do criminal orders prolong the criminal proceedings? // On the evaluation of a criminal procedure // Leipzig, 2001.

Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.6, 2022. URL: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/staatsanwaltschaften-2100260217004.html

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Титов В. И., аспирант первого года обучения аспирантской школы по праву, секретарь судебного заседания Преображенского районного суда г. Москвы, юрист 3 класса

E-mail: amdv.96@yandex.ru

Поступила в редакцию: *30.08.2023*

Для цитирования:

Титов В. И. Особенности судебного разбирательства по делам об уголовных проступках: немецкий опыт и российские перспективы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 3 (54). С. 301–307. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/301-307.

National Research University «Higher School of Economics»

Titov V. I., a first-year Post-graduate Student of the Graduate School of Law, court session secretary of the Preobrazhensky District Court of Moscow, 3rd class lawyer

E-mail: amdv.96@yandex.ru

Received: *30.08.2023*

For citation:

Titov V. I. Features of judicial proceedings in cases of misdemeanor: german experience and russian prospects // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 3 (54). P. 301–307. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/301-307.

УДК 341.3
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/308-318

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА ЧАСТНЫХ ВОЕННЫХ КОМПАНИЙ ЗА РУБЕЖОМ

П. Н. Бирюков
Воронежский государственный университет

LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF PRIVATE MILITARY COMPANIES ABROAD

P. N. Biriukov
Voronezh State University

Аннотация: анализируется статус частных военных компаний, исследуются международные нормы, иностранное законодательство и практика отдельных государств о функционировании ЧВК, освещается правовое регулирование учреждения, регистрации и деятельности ЧВК в некоторых иностранных государствах.
Ключевые слова: частные военные и охранные компании, Международный комитет Красного креста, Документ Монтрё, Рабочая группа об использовании наемников, национальное законодательство, Австрия, Бельгия, Швейцария.

Abstract: the article analyzes the status of private military companies (hereinafter PMCs) in some foreign countries. The author covers the legal regulation of the establishment, registration and functioning of PMCs. The article analyzes international norms, foreign legislation and practice of individual countries regarding PMCs.
Key words: private military companies, International Committee of the Red Cross, Montreux Document, Working group on the use of mercenaries, national legislation Austria; Belgium, Switzerland.

С 1970-х гг. предоставление военных и охранных услуг частными организациями стало привычным явлением. Не только отечественные (А. П. Басько, Н. Башкиров, А. Г. Волеводз, А. М. Петров и др.)[1], но и зарубежные (R. Mandel, D. A. Deborah, D. Brooks, Rathgeber, Shawn Lee, S. Percy, A. Mumford и др.)[2] авторы отмечают возрастание роли «частной безопасности» в такой традиционно публичной сфере, как военные действия. Это обстоятельство порождает многие вопросы о юридическом статусе такого рода деятельности.

В мире сейчас зарегистрировано свыше 700 частных военных и охранных компаний (далее – ЧВК, компании)[3]. Это большой бизнес, объем ко-

[1] См.: *Басько А. П., Петров А. М.* Опыт снабжения частными военными компаниями (ЧВК) за рубежом и его применение в России // Региональные аспекты управления, экономики и права Северо-Западного федерального округа России : межвуз. сборник науч. трудов. СПб., 2016. С. 28–32 ; *Башкиров Н.* Международно-правовые аспекты использования частных военных компаний // Зарубежное военное обозрение. 2013. № 8. С. 10–18 ; *Волеводз А. Г.* О международных инициативах в сфере правового регулирования деятельности частных военных и охранных компаний // Международное уголовное право и международная юстиция. 2009. № 1. С. 12–17 и др.

© Бирюков П. Н., 2024

[2] См.: *Mandel R.* Armies Without States: The Privatization of Security. Lynne Rienner Publishers, 2002 ; *Deborah D.* Avant. The Market for Force : the Consequences of Privatizing Security. George Washington University, 2005 ; *Brooks D. Rathgeber S. L.* The Industry Role in Regulating Private Security Companies // Canadian Consortium on Human Security – Security Privatization : Challenges and Opportunities. University of British Columbia. 2008. Vol. 6.3 ; *Percy S.* Mercenaries: Strong Norm, Weak Law // International Organization. 2007. Vol. 61, iss. 2 ; *Mumford A.* Proxy Warfare. Polity Press, 2013 ; и др.

[3] URL: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_private_

торого оценивается в многие сотни миллиардов долларов в год. Участие ЧВК в событиях в Африке, Латинской Америке, Юго-Восточной Азии и Европе подробно отражено в зарубежной литературе (D. D. Avant, K. K. Neu, P. Petrovic, M. Milosevic, J. Unijat, S. Stojanovic, A. E. Eckert и др.[4]).

События СВО будут освещены в отдельном исследовании.

В англоязычной литературе сотрудники частных структур, предоставляющих военные услуги, обозначались как contractors (подрядчики), или PMCs (англ. private military contractors). Указанные лица не являлись военнослужащими, но, как правило, активно участвовали в боях. Сам термин «наёмник» (mercenary) в их отношении не употреблялся. В Первом дополнительном протоколе 1977 г. к Женевским конвенциям (ст. 47) дается понятие «наемник». Великобритания и США не участвуют ни в Протоколе, ни в Конвенции против набора, использования, финансирования и обучения наемников 2001 г.[5], поскольку членство в указанных договорах могло бы существенно затруднить работу зарегистрированных в них ЧВК[6].

Для нас представляют интерес правовые аспекты деятельности ЧВК. Как подчеркивают многие ученые, разница в названии («военные» или «охранные» компании) не имеет значения[7]. Все зависит от условий заключенного с ней контракта. ЧВК правильнее делить на следующие виды: а) военные, которые участвуют в боевых действиях; б) охранные, которые не участвуют. Однако данное разграничение достаточно условно. Очевидно, что при нападении на охраняемые компаниями объекты их сотрудники будут применять вооруженную силу независимо от своего правового положения и статуса представляемой ими организации.

Относительно юридических аспектов функционирования ЧВК возникает много вопросов. В этой части большую работу провела Е. Е. Королькова[8]. Можно сформулировать следующие проблемы: а) какие функции ЧВК может передать государство?; б) какой статус имеют ЧВК по национальному праву?; в) какие требования предъявляются к организации, которая стремится получить статус ЧВК (лицензии, сертификаты и т. д.)?; г) какие функции ЧВК может осуществлять в государстве регистрации, а какие – за рубежом (в месте нахождения заказчика, месте функционирования, третьих странах)?; д) каковы требования к сотрудникам ЧВК?; е) какова процедура получения ЧВК контрактов на осуществление конкретных задач?; ж) каковы пределы применения силы сотрудниками ЧВК?; з) каковы иммунитеты ЧВК от юрисдикции страны нахождения?; и) какой контроль за ЧВК осуществляет государство регистрации; к) какова ответственность ЧВК и их сотрудников за преступления, совершенные за рубежом?

Можно назвать и других аспекты правового статуса ЧВК, которые требуют решения как на уровне права, так и в доктрине. Остановимся на отдельных моментах.

В международном праве по вопросу о понятии ЧВК, их правовом положении, функциях, обязанностях сотрудников и т. д. нет общепризнанных норм или договоров универсального характера[9]. Практика конкретных государств

---

military_contractors ; Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects / eds. T. Jäger and G. Kümmel. Vs Verlag, 2007 ; и др.

[4] См.: *Avant D. D. and Neu K. K.* The Private Security Events Database // Journal of Conflict Resolution. 2019. Vol. 63, iss. 8. P. 1986–2006 ; *Petrovic P., Milosevic M., Unijat J., Stojanovic S.* Private Security Companies – a Friend or a foe? // Centre for Civil-Military Relations, 2008 ; *Eckert A. E.* Outsourcing War : The Just War Tradition in the Age of Military Privatization. Cornell University Press, 2016 ; и др.

[5] International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries Ruen 2001. URL: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-against-recruitment-use-financing-and (дата обращения: 10.11.2013).

[6] См.: *Королькова Е. Е.* Проблема квалификации сотрудников частных военных и охранных компаний в качестве наемников по международному и национальному праву // Международное уголовное право и международная юстиция. 2019. № 1. С. 30–32.

[7] См.: *Волеводз А. Г.* О перспективах международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий // Международное уголовное право и международная юстиция. 2010. № 2. С. 6–12 ; *Жийар Э. К.* Бизнес идет на войну : частные военные и охранные компании и международное гуманитарное право // Международный журнал Красного креста. 2006. Т. 88, № 863. С. 1–61 ; *Королькова Е. Е.* К вопросу о понятии «частные военные и охранные компании» и видах оказываемых ими услуг в вооруженных конфликтах // Право. Вестник Нижегородского университета МВД им. Лобачевского. 2018. № 2. С. 143–145 ; и др.

[8] См.: *Королькова Е. Е.* Международно-правовое регулирование деятельности частных военных и охранных компаний : дис. … канд. юрид. наук. М., 2019. 212 с.

[9] См.: *Давыдов Ю.* Понятие «жесткой» и «мягкой» силы в теории международных отношений // Международные процессы. Журнал теории международных от-

сильно разнится, что не позволяет говорить и о формировании каких-либо международных обычаев в этой сфере.

Между тем мировое сообщество осознает необходимость регулирования деятельности ЧВК на международном уровне. Многие государства считают целесообразным унифицировать существующие подходы и сформулировать общие правила функционирования компаний. Поэтому с начала нулевых нашего столетия Международный комитет Красного креста (далее – МККК), а также правительство Швейцарии с участием представителей ЧВК и неправительственных организаций начали работу над соответствующим документом. Разработчики понимали, что на обсуждение текста международного договора уйдет много времени и неизвестно, сколько лет он вступал бы в силу с учетом прохождения национальных процедур. Кроме того, учитывая отсутствие единого мнения о ЧВК и различные интересы отдельных групп государств, наибольшие шансы на достижение результата давал выбор именно гуманитарного, не связанного с политикой подхода[10].

В результате было принято решение в кратчайший срок разработать документ общего характера, перечислив в нем уже имеющиеся в международном гуманитарном праве нормы относительно ЧВК и соответствующих обязательств государств.

В итоге в 2008 г. был представлен «Документ о международных обязательствах и передовых практиках государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта»[11] (далее – Документ Монтрё).

Как правильно подмечают авторы (А. Г. Волеводз, Э. К. Сайфуллин и др.), разработчики категорически возражали против придания указанному акту юридической обязательности[12]. В п. 3 Документа Монтрё подчеркнуто, что он «не является юридически обязательным и не затрагивает существующие обязательства государств по обычному международному праву или международным соглашениям, участниками которых они являются, в частности их обязательства по Уставу ООН».

В Документе Монтрё суммированы обязательства государств и частных организаций, а также сформулирована передовая практика для государств в отношении найма, использования компаний и надзора за ними. Его подписали 17 стран, которые активно использовали ЧВК (Австралия, Великобритания, Германия, КНР, США, Франция и др.). Остальным государствам и международным организациям предлагалось информировать МИД Швейцарии о поддержке документа.

В настоящее время в Документе Монтрё участвуют около 60 государств и три международные организации. Вместе с тем, заявляя о поддержке основных положений, государства не берут на себя новых юридических обязательств. Декларировалось, что международные обязательства имеют значение для ЧВК, они «должны соблюдаться». Россия активно участвовала в разработке данного документа, но специального заявления не сделала.

В. Н. Кулебякин, Е. Е. Королькова, О. В. Метелина и другие правильно подчеркивают, что Документ Монтрё сам по себе не легализует деятельность ЧВК[13]. В процессе разработки не сло-

ношений и мировой политики. 2004. Т. 2, № 4. С. 69–80 ; *Сайфуллин Э. К.* Дифференциация международно-правовых статусов наемника, иностранного добровольца и сотрудника частной военной и охранной компании // Журнал российского права. 2022. № 10. С. 127–142 ; и др.

[10] См.: *Котляров И. И., Пузырева Ю. В.* Негосударственные вооруженные группы и международное гуманитарное право // Московский журнал международного права. 2013. № 2. С. 3–22 ; *Зверев П. Г.* Деятельность частных военных компаний : нарушение международного права или новый шанс международного миротворчества? // Материалы международного науч.-практ. конф. IV Балтийский юридический форум «Закон и порядок в третьем тысячелетии», 18 декабря 2015 г. / под ред. С. В. Векленко. Калининград : Калининградский фил. СПбУ МВД России, 2016. 238 с. ; и др.

[11] Документ Монтрё о международных обязательствах и передовых практиках государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта 2008 г. URL: https://www.montreuxdocument.org/pdf/document/ru.pdf (дата обращения: 10.11.2023).

[12] См.: *Волеводз А. Г.* Международно-правовое регулирование деятельности частных военных и охранных предприятий (ЧВОП) : современный этап международного правотворчества // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2012. № 1 (2). С. 233 ; *Сайфуллин Э. К.* Документ Монтрё как инструмент регулирования частных военных и охранных компаний : контекст принятия и анализ положений // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. Т. 18, № 3. С. 111 ; и др.

[13] См.: *Кулебякин В. Н., Королькова Е. Е.* Статус сотрудников частных военных и охранных компаний по международному гуманитарному праву // Московский журнал международного права. 2015. № 4. С. 27–42 ; *Метелина О. В.* Вопрос статуса частных военных и охран-

жилось единого мнения о правомерности их использования во время вооруженных конфликтов. Для правительства Швейцарии и МККК было важно напомнить государствам о соответствующих международно-правовых обязательствах. Поэтому, как пишут Р. В. Надтока, М. А. Небольсина, статус сотрудника конкретной компании определяется нормами международного гуманитарного права в каждом случае[14]. При этом в соответствии с п. 24 и 25 раздела «Е» Документа Монтрё, если указанные лица относятся к категории гражданских, в момент «непосредственного участия в боевых действиях» к ним может применяться сила.

Таким образом, функционирование ЧВК в боевой обстановке регулируется международными нормами, «независимо от того, имеют ли они легальный статус или нет»[15]. В целом в Документе Монтрё не рассматривается вопрос о законности деятельности ЧВК. В нем не поощряется использование указанных структур, но и не создается препятствий для государств, желающих запретить деятельность компаний.

В качестве второй части в Документ Монтрё вошел «Международный кодекс поведения частных поставщиков охранных услуг» (далее – Кодекс). Кодекс был принят лишь в 2010 г.[16]. В нем содержатся принципы деятельности ЧВК по оказанию услуг в сфере безопасности, в числе которых: обязательства по гуманному обращению с населением, охране достоинства и права на частную жизнь, запрет применения пыток, жестокого обращения, рабства, торговли людьми и дискриминации, а также правила отбора и обучения личного состава, применения оружия и техники, отчеты об инцидентах, процедуры подачи жалоб и финансовые обязательства сторон.

В настоящее время в Кодексе участвуют: а) государства (России пока в их числе нет); б) ЧВК; в) организации гражданского общества и международные неправительственные организации; г) ЧВК (сейчас около 700). Членство в Кодексе – обязательное требование для найма ЧВК агентствами ООН. Аналогичные же правила для разрешения компаниям работать внутри страны закрепляет и законодательство некоторых государств – Австрии, Бельгии, США, Франции, Швейцарии и т. д.

В соответствии с правилами Кодекса в 2013 г. в Женеве была учреждена Ассоциация Международного кодекса поведения частных охранных компаний[17] (далее – Ассоциация). Членство в ней требует от компании получения сертификата и соблюдения определенных стандартов. Иными словами, организация, претендующая на статус «ЧВК-Монтрё», должна быть проверена Ассоциацией и признана соответствующей предъявляемым стандартам. Кроме того, правила компании должны предусматривать механизм подачи жалоб на ее действия. Таким образом, Ассоциация выступает как механизм контроля за соблюдением Кодекса и дополняет государственный надзор за ЧВК.

Как видим, Документ Монтрё не привел к созданию новых норм международного права, в нем лишь подчеркивалась приверженность имеющимся нормам международного гуманитарного права[18].

В настоящее время в рамках и ООН, и МККК обсуждается вопрос о новой редакции Кодекса. Участники дискуссии продолжают оставаться на позиции неюридического характера его положе-

ных компаний. Документ Монтрё // Вестник Чувашского ун-та. 2012. № 1. С. 136–138 ; и др.

[14] См.: *Надтока Р. В.* Симфония войны : частные военные компании и наёмники в современных вооруженных конфликтах : монография. М., 2018. 220 с. ; *Небольсина М. А.* Регулирование деятельности частных военных и охранных компаний : сравнительный анализ политики международных организаций и мировых держав : дис. … канд. полит. наук. М., 2016. 248 с.

[15] Доклад межправительственной рабочей группы открытого состава по рассмотрению возможности создания международной нормативной базы для регулирования, мониторинга и контроля деятельности частных военных и охранных компаний о работе ее второй сессии. GE.12-18944 (R) 240113 240113. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.41_ru.pdf (дата обращения: 10.11.2023).

[16] Международный кодекс поведения частных поставщиков охранных услуг 2010 г. URL: https://icoca.ch (дата обращения: 10.11.2023).

[17] International Code of Conduct for Private Security Service Providers' Association. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/InternationalCodeConductAssociation.pdf (дата обращения: 10.11.2023).

[18] См.: *Русинова В. Н.* Права человека в вооруженных конфликтах : проблемы соотношения норм международного гуманитарного права и международного права прав человека : монография. М., 2015. 384 с. ; *Сазонова К. Л.* Ответственность государств и международных организаций в связи с деятельностью частных военных и охранных предприятий // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 8-1 (34). С. 176–178.

ний. Представители России, в частности, придерживаются следующего мнения: «Документ не учитывает подходы многих государств и не является ни универсальным, ни юридически обязывающим. Кроме того, он содержит спорные вопросы, касающиеся статуса персонала частных военных и охранных компаний, ответственности за преступления, которые могут быть ими совершены, а также другие аспекты. По-прежнему нет достаточных оснований для принятия юридически обязывающего нормативного акта о деятельности частных военных и охранных компаний»[19]. Большинство стран считают так же.

Важную роль в обеспечении соблюдения компаниями установленных правил играет Рабочая группа об использовании наемников[20]. Группа действует под эгидой Управления ООН по наркотикам и преступности и периодически представляет Управлению соответствующие доклады. Группа функционирует в нескольких направлениях: а) доступ к правосудию и средства правовой защиты для жертв наемничества, связанных с ЧВК; б) использование ЧВК в гуманитарной деятельности; в) использование ЧВК в иммиграционном и пограничном управлении и др. Периодически оцениваются законодательство и практика отдельных стран, использующих ЧВК (Австрии, Бельгии, Великобритании, ЦАР и др.).

В настоящее время в рамках Группы обсуждаются: а) правила определения военных/охранных услуг, в отношении которых государство не может заключать контракты; б) установление процедуры закупок ЧВК, включая оценку способности компании оказывать услуги в соответствии с международным и национальным правом; в) включение в госконтракты правил относительно соблюдения соответствующих международных и национальных норм в области прав человека; г) юрисдикция и иммунитеты для компаний, работающих по государственным контрактам; д) мониторинг исполнения контрактов и отчетность компаний. В целом деятельность Группы положительно влияет на развитие правового регулирования ЧВК.

Что касается Европейского союза (далее – ЕС), то в европейском праве нет общих положений о ЧВК, зарегистрированных в странах-участницах[21]. Пока ЕС занимается лишь вопросами контроля за экспортом организациями военных и охранных услуг, оборотом оружия, а также налогообложением[22], при этом конкретных правил, регулирующих предоставление услуг безопасности за границей, пока не принято. В результате регулирование деятельности ЧВК и экспорта их услуг по-прежнему остается делом государств – членов ЕС.

Большинство государств ЕС приняли правила для обеспечения безопасности военных и охранных услуг в пределах своих границ. Основными механизмами в этом отношении являются национальная регистрация и лицензирование ЧВК и их персонала. Условия регистрации и получения лицензий (как правило, сроком на пять лет), различаются в зависимости от государства. Все государства – члены ЕС требуют управления ЧВК и персоналом, чтобы иметь четкую юрисдикцию над их действиями внутри страны.

Дополнительные правила включают (в зависимости от страны): а) наличие страхования гражданской ответственности; б) использование удостоверений личности сотрудников; в) ношение формы, которую нельзя спутать с униформой полиции или вооруженных сил. В большинстве государств сотрудники должны пройти специальную подготовку и сдать экзамен.

Рассмотрим право некоторых стран о ЧВК. Право Великобритании, США и Франции достаточно подробно анализировали Е. Е. Король-

[19] Доклад о ходе работы четвертой сессии межправительственной рабочей группы открытого состава по разработке содержания международной нормативной базы без предопределения вопроса о ее характере в целях защиты прав человека и обеспечения ответственности за нарушения и злоупотребления, связанные с деятельностью частных военных и охранных компаний. A/HRC/54/42 Генеральная Ассамблея. URL: https://digitallibrary.un.org › A_HRC_54_42-RU (дата обращения: 10.11.2023).

[20] Рабочая группа об использовании наемников. URL: https://www.ohchr.org/ru/special-procedures/wg-mercenaries (дата обращения: 10.11.2023).

[21] Growing risks from Private Military Companies. 08/31/2023. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/66700/private-military-companies-final-31-august.pdf (дата обращения: 10.11.2023).

[22] Open-ended intergovernmental working group to elaborate the content of an international regulatory framework on the regulation, monitoring and oversight of the activities of private military and security companies. European Union written contribution. Geneva, 28 June 2021. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGMilitary/Session2/CFI/EuropeanUnion.pdf (дата обращения: 10.11.2023).

кова[23], а также МИД РФ[24], поэтому нами выбраны для исследования другие государства. В целом проанализированное законодательство содержит жесткие нормы относительно регистрации и деятельности ЧВК, а также четко различает наемников и сотрудников указанных компаний.

В *Австрии*, в частности, специального закона о деятельности ЧВК нет, используется общее законодательство о юридических лицах[25]. В то же время легальная частная охранная деятельность разрешена[26]. Регистрация и лицензирование охранных компаний входит в компетенцию Министерства цифровых технологий и экономики Австрии[27]. Министерство внутренних дел Австрии контролирует некоторые аспекты функционирования таких организаций, включая проверку персонала компании.

В настоящее время в Австрии разрабатывается комплекс нормативных актов в отношении: а) регулирования трансграничной деятельности ЧВК и, в частности, четкого определения разрешенных и запрещенных действий, включая применение силы; б) составления перечня используемого оружия указанными структурами и условий, в которых оно может применяться; в) усиления госконтроля за деятельностью компаний; г) разработки средств правовой защиты в случаях совершения персоналом преступлений и нарушений прав человека; д) увеличения отчетности данных организаций[28].

В Австрии криминализовано наемничество[29]. Лица, которые участвовали в вооруженных конфликтах за границей из-за финансовых стимулов, осуждаются по антитеррористическим статьям – § 278, 278a, 278b, 279, 280 Уголовного кодекса Австрии[30]. Наказуема и поддержка преступных организаций, действующих за пределами страны, если акт поддержки был совершен на территории Австрии. Всего по этим статьям на данный момент осуждено около 450 человек. Более того, Австрия не оказывает помощи в возвращении граждан, обвиняемых за рубежом в наемничестве. Помимо прочего, власти могут лишить австрийского гражданства бипатрида, который добровольно и активно участвовал в боевых действиях в иностранном вооруженном конфликте.

Таким образом, в законодательстве Австрии акцент сделан на охранную деятельность компаний и строгом соблюдении норм о борьбе с наемничеством.

В *Бельгии* распространены частные охранные компании, специализирующиеся на защите имущества, а также охране VIP-персон[31]. Регистрация таких юридических лиц осуществляется в общем порядке по Кодексу об обществах 1999 г.[32]

Закон о частной охранной деятельности 2017 г.[33] предусматривает более подробную регламентацию частной охранной деятельности. Ее цель – обеспечение надежности компаний, услуг и качества их персонала. Закон регламентирует дополнительные охранные мероприя-

---

[23] См.: *Королькова Е. Е.* Международно-правовое регулирование деятельности частных военных и охранных компаний : дис. … канд. юрид. наук. М., 2019. 212 с.

[24] Публикации МИД России : О частных военных компаниях в Великобритании. URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/1896231 (дата обращения: 10.11.2023) ; О частных военных компаниях в США. URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/1896217 (дата обращения: 10.11.2023) ; О частных военных компаниях во Франции. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/1896224 (дата обращения: 10.11.2023).

[25] Gesamte Rechtsvorschrift für GmbH-Gesetz, Fassung vom 18.09.2023. URL: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001720 (дата обращения: 10.11.2023).

[26] См.: *Eppacher T.* Private Sicherheits- und Militärfirmen. Wesen, Wirken und Fähigkeiten. Wien, 2012 ; *Bakker Ch., Sossai M.* Multilevel Regulation of Military and Security Contractors : The Interplay between International, European and Domestic Norms. 2012 ; *Podlipny G.* Private Militärfirmen im Lichte rechtsstaatlicher Verantwortung. Wien, Oktober 2016. 17 s.

[27] Ministerium für digitale Technologien und Wirtschaft. URL: https://www.bmaw.gv.at (дата обращения: 10.11.2023).

[28] Bundesministerium für Inneres. URL: https://www.bmi.gv.at (дата обращения: 10.11.2023).

[29] См.: *Agardi G.* Private Militär- und Sicherheitsfirmen. Gefahren und Möglichkeiten des Einsatzes von privaten Militärdienstleistern in Konfliktgebieten. Wien, Jänner 2012. 1/2012.

[30] Strafgesetzbuch von Österreich. URL: https://www.jusline.at/gesetz/stgb (дата обращения: 10.11.2023).

[31] *Lemmens L., Benoît L.* La nouvelle loi sur la sécurité privée et particulière est applicable depuis le 10 novembre. URL: https://polinfo.kluwer.be/NewsView.aspx?id=VS300569186&contentdomains=POLINFO&lang=fr (дата обращения: 10.11.2023).

[32] Loi du 7 mai 1999 contenant le Code des sociétés. URL: https://www.cnc-cbn.be/fr/node/859 (дата обращения: 10.11.2023).

[33] Loi belge sur la sécurité privée 2017. URL: https://etaamb.openjustice.be/fr/loi-du-02-octobre-2017_n2017031388.html (дата обращения: 10.11.2023).

тия – обыск движимого и недвижимого имущества с целью обнаружения оружия или взрывчатых веществ, наркотиков, а также использование сотрудниками технических средств. Для занятия охранной деятельностью требуется разрешение МВД и положительное заключение прокурора. Кроме того, необходимо быть членом соответствующей ассоциации. Для реализации указанного закона издано большое число подзаконных актов – королевских указов и приказов министра внутренних дел[34]. Сама деятельность отмеченных компаний в Бельгии жестко контролируется[35].

Закон Бельгии о службе в армии или иностранных войсках на территории иностранного государства 1979 г.[36] регулирует статус «лиц, служащих в иностранной армии или войсках, находящихся на территории иностранного государства».

По ст. 140 Уголовного кодекса Бельгии[37] наказываются лица (независимо от гражданства), которые выезжают или въезжают в страну с целью совершения в Бельгии или за границей террористического преступления. Наказуемы также вербовка и финансирование наемников. Всего по указанным составам в стране осуждено свыше 200 человек. С 2015 г. в отношении всех преступлений террористического характера суды вправе лишать гражданства бипатридов.

Таким образом, законодательство Бельгии предъявляет строгие требования к охранной деятельности организаций и жестко борется с наемничеством.

В *Швейцарии* в 2013 г. был принят Федеральный закон «О частных охранных услугах, оказываемых за рубежом»[38]. В 2015 г. он был имплементирован постановлением Федерального совета[39]. С этого момента компании, занимающиеся вербовкой и оформлением лиц для участия в боевых действиях, в Швейцарии запрещены. Частные охранные фирмы, имеющие местонахождение в стране, должны сообщать о своей деятельности за границей федеральному правительству. Одной из целей данного законодательства является предотвращение участия швейцарских юридических лиц и граждан в нарушениях прав человека за рубежом.

Закон запрещает охранным компаниям, базирующимся в Швейцарии, непосредственно участвовать в боевых действиях за границей и предлагать услуги, которые используются «в контексте совершения серьезных нарушений прав человека». Это означает, в частности, что швейцарские компании больше не вправе охранять либо управлять местами заключения за границей. Соответствующая лазейка была прикрыта.

Кроме того, закон обязывает компании, предлагающие услуги безопасности за границей, заранее сообщать об этом Министерству иностранных дел. Последнее в течение 14 дней решает, является ли указанная деятельность основанием для начала процедуры проверки соответствующей компании.

Для ЧВК становится обязательным соблюдение Кодекса 2010 г. Законодатель понимает под «присоединением к кодексу» не только принадлежность к Кодексу, но и вступление в Ассоциацию.

Статья 94 Военного уголовного кодекса[40] (далее – ВУК) распространяется на военную службу за границей и запрещает швейцарским гражданам служить в иностранной армии без разрешения Федерального совета. Криминализированы

[34] Au sujet de la securite privee. URL: https://vigilis.ibz.be/Pages/Home.aspx?pageid=home&culture=fr (дата обращения: 10.11.2023).

[35] Arrêté royal du 19 décembre 2017 relatif à la désignation des fonctionnaires et agents à surveiller l'application de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière et ses arrêtés d'exécution. URL: https://vigilis.ibz.be/upload/documents/2017-12-19%20KB%20gemachtigd%20ambtenaren%20en%20agenten%20wet%20private%20veiligheid.pdf (дата обращения: 10.11.2023).

[36] La loi Belge du 1ER aout 1979 concernant les services dans une armee ou une troupe etrangere se trouvantsur le territoire d'un etat etranger. URL: https://rbdi.bruylant.be/modele/rbdi/content/pdf/files/RBDI%201981%20et%201982/RBDI%201981%20et%201982%20-%201/Etudes/RBDI%201981-1982.1%20-%20pp.%205%20à%2032%20-%20Eric%20David.pdf (дата обращения: 10.11.2023).

[37] Le Code pénal. URL: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1867060801 (дата обращения: 10.11.2023).

[38] Das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS). URL: https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/sicherheitspolitik/bundesgesetz-ueber-die-im-ausland-erbrachten-privaten-sicherheit.html#:~:text=Das%20Bundesgesetz%20über%20die%20im,schweizerische%20Neutralität%20zu%20wahren%3B%20und (дата обращения: 10.11.2023).

[39] 935.411. Verordnung vom 24. Juni 2015 über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2015/451/de (дата обращения: 10.11.2023).

[40] 321.0. Militärstrafgesetz (MStG) vom 13. Juni 1927 (Stand am 1. Juli 2023). URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/43/359_375_369/de (дата обращения: 10.11.2023).

также вербовка или содействие вербовке швейцарских граждан на иностранную военную службу. Правда, данное положение не распространяется на бипатридов, проходящих военную службу в государстве второго гражданства.

В ответ на всплеск деятельности иностранных боевиков – граждан Швейцарии в 2014 г. был принят еще один Федеральный закон о запрете структур «Аль-Каида» и «Исламское государство»[41] и связанных с ними организаций. Лица, уличенные в присоединении к таким группам или их поддержке, наказывались тюремным заключением до пяти лет или большим штрафам. Данный закон действовал до 1 декабря 2022 г., однако пробела в регулировании не возникло.

В октябре 2022 г. (за месяц до окончания его действия) в Федеральный закон о разведывательных службах[42] внесена новелла, которая закрыла возникающую было лакуну. Был введен общий запрет (ст. 74) на организации или группы, которые прямо или косвенно пропагандируют, поддерживают или иным образом способствуют террористической или насильственной экстремистской деятельности и тем самым угрожают внутренней или внешней безопасности Швейцарии.

Внесены соответствующие поправки и в ВУК. Преступления по ст. 94 ВУК наказываются лишением свободы до трех лет и/или штрафом. Они расследуются Генеральной прокуратурой Вооруженных сил. Дела о преступлениях по ст. 94 могут быть переданы и общим судам, если деяния связаны с другими тяжкими преступлениями.

По данным Верховного суда Швейцарии[43], в период с 2000 по 2022 г. было вынесено около 50 приговоров, в основном в отношении граждан, вступивших во Французский иностранный легион. В последние годы также применялась ст. 94 ВУК для преследования лиц, вернувшихся в Швейцарию после незаконного участия в боевых действиях, независимо от принадлежности негосударственных групп.

Восьмого марта 2019 г. Федеральный совет (Правительство Швейцарии) постановил, что власти не будут заниматься репатриацией совершеннолетних швейцарских граждан, выехавших за границу по «террористическим мотивам»[44]. Признавая их право на возвращение, Совет тем не менее решил, что они «должны подвергаться судебному преследованию на месте совершения преступления в соответствии с процедурами, которые соответствуют международным стандартам, и также должны отбывать там свое наказание».

Таким образом, Швейцария активно имплементирует положения Документа Монтрё и детально регулирует деятельность частных компаний в сфере безопасности.

Подведем некоторые итоги.

В настоящее время в международном праве по вопросу о ЧВК, их правовом статусе, функциях, сотрудниках и т. д. нет ни договоров, ни обычаев. Документ Монтрё юридически обязательной силы не имеет.

Международные правила в сфере частной военной и охранной деятельности сопровождаются жестким национальным регулированием.

Иностранные государства тщательно регламентируют функционирование ЧВК и осуществляют постоянный контроль за ними. При этом речь главным образом идет о трех аспектах: а) юридическом статусе ЧВК; б) экспорте компаниями военных и охранных услуг; в) уплате налогов и отчетности ЧВК.

Библиографический список

Басько А. П., Петров А. М. Опыт снабжения частными военными компаниями (ЧВК) за рубежом и его применение в России // Региональные аспекты управления, экономики и права Северо-Западного федерального округа России : межвуз. сборник науч. трудов. СПб., 2016. С. 28–32.

Башкиров Н. Международно-правовые аспекты использования частных военных компаний // Зарубежное военное обозрение. 2013. № 8. С. 10–18.

Волеводз А. Г. Международно-правовое регулирование деятельности частных военных и охранных предприятий (ЧВОП) : современный этап международного правотворчества // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2012. № 1 (2). С. 233–251.

Волеводз А. Г. О международных инициативах в сфере правового регулирования деятельности частных военных и охранных компаний // Между-

[41] Признаны в России террористическими.

[42] Nachrichtendienstgesetz 2016 (Stand am 20. Juli 2023). URL: https://www.vbs.admin.ch/de/sicherheit/nachrichtenbeschaffung/nachrichtendienstgesetz.html (дата обращения: 10.11.2023).

[43] Bundesgericht. URL: https://www.bger.ch/de/index.htm (дата обращения: 10.11.2023).

[44] Umgang mit terroristisch motivierten Reisenden: Ziele und Strategie des Bundesrats. URL: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-74258.html (дата обращения: 10.11.2023).

народное уголовное право и международная юстиция. 2009. № 1. С. 12–17.

Волеводз А. Г. О перспективах международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий // Международное уголовное право и международная юстиция. 2010. № 2. С. 6–12.

Давыдов Ю. Понятие «жесткой» и «мягкой» силы в теории международных отношений // Международные процессы. Журнал теории международных отношений и мировой политики. 2004. Т. 2, № 4. С. 69–80.

Жийар Э. К. Бизнес идет на войну : частные военные и охранные компании и международное гуманитарное право // Международный журнал Красного креста. 2006. Т. 88, № 863. С. 1–61.

Зверев П. Г. Деятельность частных военных компаний : нарушение международного права или новый шанс международного миротворчества? // Материалы международной научно-практической конференции. IV Балтийский юридический форум «Закон и порядок в третьем тысячелетии», 18 декабря 2015 г. / под ред. С. В. Векленко. Калининград : Калининградский филиал. СПбУ МВД России, 2016. 238 с.

Королькова Е. Е. К вопросу о понятии «частные военные и охранные компании» и видах оказываемых ими услуг в вооруженных конфликтах // Право. Вестник Нижегородского университета МВД им. Лобачевского. 2018. № 2. С. 143–145.

Королькова Е. Е. Международно-правовое регулирование деятельности частных военных и охранных компаний : дис. … канд. юрид. наук. М., 2019. 212 с.

Королькова Е. Е. Проблема квалификации сотрудников частных военных и охранных компаний в качестве наемников по международному и национальному праву // Международное уголовное право и международная юстиция. 2019. № 1. С. 30–32.

Котляров И. И., Пузырева Ю. В. Негосударственные вооруженные группы и международное гуманитарное право // Московский журнал международного права. 2013. № 2. С. 3–22.

Кулебякин В. Н., Королькова Е. Е. Статус сотрудников частных военных и охранных компаний по международному гуманитарному праву // Московский журнал международного права. 2015. № 4. С. 27–42.

Метелина О. В. Вопрос статуса частных военных и охранных компаний. Документ Монтрё // Вестник Чувашского университета. 2012. № 1. С. 136–138.

Надтока Р. В. Симфония войны : частные военные компании и наемники в современных вооруженных конфликтах : монография. М. : Логос, 2018. 220 с.

Небольсина М. А. Регулирование деятельности частных военных и охранных компаний : сравнительный анализ политики международных организаций и мировых держав : дис. … канд. полит. наук. М. : МГИМО (у) МИД РФ, 2016. 248 с.

Русинова В. Н. Права человека в вооруженных конфликтах: проблемы соотношения норм международного гуманитарного права и международного права прав человека : монография. М. : Статут, 2015. 384 с.

Сазонова К. Л. Ответственность государств и международных организаций в связи с деятельностью частных военных и охранных предприятий // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. вопросы теории и практики. 2013. № 8-1 (34). С. 176–178.

Сайфуллин Э. К. Дифференциация международно-правовых статусов наемника, иностранного добровольца и сотрудника частной военной и охранной компании // Журнал российского права. 2022. № 10. С. 127–142.

Agardi G. Private Militär- und Sicherheitsfirmen. Gefahren und Möglichkeiten des Einsatzes von privaten Militärdienstleistern in Konfliktgebieten. Wien, Jänner 2012. 1/2012.

Avant D. D. The Market for Force : The Consequences of Privatizing Security. George Washington University, 2005. 328 p.

Avant D. D., Neu K. K. The Private Security Events Database // Journal of Conflict Resolution. 2019. Vol. 63, iss. 8. P. 1986–2006.

Brooks D., Rathgeber S. L. The Industry Role in Regulating Private Security Companies // Canadian Consortium on Human Security – Security Privatization: Challenges and Opportunities. University of British Columbia, 2008. Vol. 6 (3). P. 18–20.

Eppacher T. Private Sicherheits- und Militärfirmen. Wesen, Wirken und Fähigkeiten. Wien, 2012.

Eckert A. E. Outsourcing War. The Just War Tradition in the Age of Military Privatization. Cornell University Press, 2016. 182 p.

Lemmens L., Benoît L. La nouvelle loi sur la sécurité privée et particulière est applicable depuis le 10 novembre. URL: https://polinfo.kluwer.be/NewsView.aspx?id=VS300569186&contentdomains=POLINFO&lang=fr

Mandel R. Armies Without States : The Privatization of Security. Lynne Rienner Publishers, 2002. 169 p.

Mumford A. Proxy Warfare. Polity Press, 2013. 180 p.

Percy S. Mercenaries : Strong Norm, Weak Law // International Organization. 2007. Vol. 61, iss. 2. 372 p.

Petrovic P., Milosevic M., Unijat J., Stojanovic S. Private Security Companies – a Friend or a Foe? // Centre for Civil-Military Relations, 2008. 187 p.

Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects / eds. T äger and G. Kümmel. Vs Verlag, 2007. 502 p.

Podlipny G. Private Militärfirmen im Lichte rechtsstaatlicher Verantwortung. Wien, Oktober 2016. 17 s.

Refenrences

Bas'ko A. P., Petrov A. M. Experience of supplying private military companies (PMCs) abroad and its application in Russia // Regional aspects of management, economics and law of the North-Western Federal District of Russia. Interuniversity collection of scientific papers. St. Petersburg, 2016. P. 28–32.

Bashkirov N. International legal aspects of the use of private military companies // Foreign Military Review. 2013. No. 8. P. 10–18.

Volevodz A. G. On international initiatives in the field of legal regulation of the activities of private military and security companies // International criminal law and international justice. 2009. No. 1. P. 12–17.

Volevodz A. G. On the prospects for international legal regulation of the activities of private military and security companies // International criminal law and international justice. 2010. No. 2. P. 6–12.

Volevodz A. G. International legal regulation of the activities of private military and security companies (PMSC) : the modern stage of international law-making // Criminologist Library. Science Magazine. 2012. No. 1 (2). P. 233–251.

Davydov Yu. The concept of "hard" and "soft" power in the theory of international relations // International processes. Journal of Theory of International Relations and World Politics. 2004. T. 2, no. 4. P. 69–80.

Zhiyard E. K. Business goes to war: private military and security companies and international humanitarian law // International Journal of the Red Cross. 2006. T. 88, no. 863. P. 1–61.

Zverev P. G. Activities of private military companies: violation of international law or a new chance for international peacekeeping? // Materials of the international scientific and practical conference. IV Baltic Legal Forum "Law and Order in the Third Millennium", December 18, 2015 / ed. S. V. Veklenko. Kaliningrad : Kaliningrad Phil. SPbU Ministry of Internal Affairs of Russia, 2016. 238 p.

Korol'kova E. E. On the issue of the concept of "private military and security companies" and the types of services they provide in armed conflicts // Law. Bulletin of the Nizhny Novgorod University of the Ministry of Internal Affairs named after. Lobachevsky. 2018. No. 2. P. 143–145.

Korol'kova E. E. International legal regulation of the activities of private military and security companies. Diss. cand. legal sci. Moscow, 2019. 212 p.

Korol'kova E. E. The problem of qualifying employees of private military and security companies as mercenaries under international and national law // International criminal law and international justice. 2019. No. 1. P. 30–32.

Kotlyarov I. I., Puzyreva Yu. V. Non-state armed groups and international humanitarian law // Moscow Journal of International Law. 2013. No. 2. P. 3–22.

Kulebyakin V. N., Korol'kova E. E. Status of employees of private military and security companies under international humanitarian law // Moscow Journal of International Law. 2015. No. 4. P. 27–42.

Metelina O. V. The question of the status of private military and security companies. Montreux document // Bulletin of the Chuvash University. 2012. No. 1. P. 136–138.

Nadtoka R. V. Symphony of war: private military companies and mercenaries in modern armed conflicts: monograph. Moscow: Logos, 2018. 220 p.

Nebolsina M. A. Regulation of the activities of private military and security companies: a comparative analysis of the policies of international organizations and world powers. Diss. cand. political sci. Moscow : MGIMO (u) Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2016. 248 p.

Rusinova V. N. Human rights in armed conflicts : problems of correlation between the norms of international humanitarian law and international human rights law : monograph. Moscow : Statute, 2015. 384 p.

Sazonova K. L. Responsibility of states and international organizations in connection with the activities of private military and security companies // Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. issues of theory and practice. 2013. No. 8-1 (34). P. 176–178.

Saifullin E. K. Differentiation of international legal statuses of a mercenary, a foreign volunteer and an employee of a private military and security company // Journal of Russian Law. 2022. No. 10. P. 127–142.

Agardi G. Private Militär- und Sicherheitsfirmen. Gefahren und Möglichkeiten des Einsatzes von privaten Militärdienstleistern in Konfliktgebieten. Wien, Jänner 2012. 1/2012.

Avant D. D. The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security. George Washington University, 2005. 328 p.

Avant D. D. and Neu K. K. The Private Security Events Database // Journal of Conflict Resolution. 2019. Vol. 63, iss. 8. P. 1986–2006.

Brooks D. Rathgeber S. L. The Industry Role in Regulating Private Security Companies // Canadian Consortium on Human Security – Security Privati-

zation : Challenges and Opportunities. University of British Columbia, 2008. Vol. 6 (3). P. 18–20.

Eppacher T. Private Sicherheits- und Militärfirmen. Wesen, Wirken und Fähigkeiten. Wien, 2012.

Eckert A. E. Outsourcing War. The Just War Tradition in the Age of Military Privatization. Cornell University Press, 2016. 182 p.

Lemmens L., Benoît L. La nouvelle loi sur la sécurité privée et particulière est applicable depuis le 10 novembre. URL: https://polinfo.kluwer.be/NewsView.aspx?id=VS300569186&contentdomains=POLINFO&lang=fr

Mandel R. Armies Without States : The Privatization of Security. Lynne Rienner Publishers, 2002. 169 p.

Mumford A. Proxy Warfare. Polity Press, 2013. 180 p.

Percy S. Mercenaries: Strong Norm, Weak Law // International Organization. 2007. Vol. 61, iss. 2. 372 p.

Petrovic P., Milosevic M., Unijat J. & Stojanovic S. Private Security Companies – a Friend or a Foe? // Centre for Civil-Military Relations, 2008. 187 p.

Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects / ed. T. Jäger and G. Kümmel. Vs Verlag, 2007. 502 p.

Podlipny G. Private Militärfirmen im Lichte rechtsstaatlicher Verantwortung. Wien, Oktober 2016. 17 p.

Воронежский государственный университет
Бирюков П. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и евразийского права
E-mail: birukovpn@yandex.ru

Поступила в редакцию: 26.02.2024

Для цитирования:
Бирюков П. Н. Правовое регулирование статуса частных военных компаний за рубежом // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 308–318. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/308-318.

Voronezh State University
Biriukov P. N., Doctor of Legal Science, Professor, Head of the International and Eurasian Law Department
E-mail: birukovpn@yandex.ru

Received: 26.02.2024

For citation:
Biriukov P. N. Legal regulation of the status of private military companies abroad // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 308–318. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/308-318.

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ДОВЕРИЕ В ПРАВЕ, ИНЫХ ГУМАНИТАРНЫХ И СОЦИАЛЬНЫХ НАУКАХ»

УДК 347
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/319-324

ДОВЕРИЕ И НЕДОВЕРИЕ КАК ПАРНЫЕ КАТЕГОРИИ В ТЕОРИИ НАЛОГОВОГО ПРАВА

М. В. Карасева (Сенцова)
Воронежский государственный университет

TRUST AND DISTRUST AS PAIRED CATEGORIES IN THE THEORY OF TAX LAW

M. V. Karaseva (Sentsova)
Voronezh State University

Аннотация: анализируется возможность использования в теории налогового права категорий «доверие» и «недоверие». Подчеркивается, что эти категории не являются правовыми, однако могут играть роль в построении моделей правоотношения. В теории налогового права оценка налогово-правовых ситуаций возможна только с использованием категории «недоверие». Однако в практике налоговых органов существуют попытки структурирования налоговых правоотношений с использованием гражданско-правового договора. Подчеркивается, что построение моделей налогово-правовых конструкций с использованием оценочной категории «доверие» недопустимо.
Ключевые слова: доверие, недоверие, налоговое право, налоговая оговорка.

Abstract: the article analyzes the possibility of using the categories of «trust» and «distrust» in the theory of tax law. It is emphasized that these categories are not legal, but can play a role in building models of legal relations. In the theory of tax law, the assessment of tax and legal situations is possible only using the category of «distrust». However, in the practice of tax authorities, there are attempts to structure tax legal relations using a civil law contract. It is emphasized that the construction of models of tax and legal structures using the evaluative category of «trust» is unacceptable.
Key words: trust, distrust, tax law, tax clause.

Категории «доверие» и «недоверие» являются парными, т. е. они взаимосвязаны и противоположны по значению. Содержание понятия «доверие» раскрывается через такие характеристики, как уверенность, добросовестность, искренность, правильность. В словаре русского языка С. И. Ожегова слово «доверие» имеет следующее значение: «уверенность в чьей-н. добросовестности, искренности, в правильности чего-н. и основанное на этом отношение к кому-чему-н.»[1]. Соответственно, слово «недоверие» по значению является обратным слову «доверие» и в словаре определяется как «сомнение в правдивости, подозрительность»[2].

Важно отметить, что названные понятия не являются правовыми, так как не закреплены в праве, однако говорить о них в плоскости различных отраслей права возможно, потому что они все же могут играть роль в оценке и прогнозировании построения моделей правоотношений. Говоря более конкретно, поскольку через категории «доверие» и «недоверие», согласно определению, раскрываются особенности общественных отношений, постольку естественно, что вопрос об их использовании в праве, а еще точнее, в правовой науке, вполне закономерен. Что касается налогового права как научной те-

[1] *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1073. С. 156.

© Карасева (Сенцова) М. В., 2024

[2] Там же. С. 367.

ории, то вопрос о возможности построения налогово-правовых конструкций на основе этих категорий затрагивает сущностные характеристики налогового права как правового феномена. По крайней мере, этот вопрос сопряжен с учетом специфики финансового правоотношения, его сущностных черт.

Финансовое правоотношение, как известно, является властеотношением. Причем властность данного вида правоотношения особо жесткая. Во-первых, она проявляется в том, что обе стороны данного правоотношения накрепко связаны требованием закона, причем настолько крепко, что практически не имеют в этих отношениях свободы усмотрения[3]. Кроме того, властность налогового правоотношения проявляется и в горизонтальной плоскости, т. е. в финансовом правоотношении все равно есть сильная и слабая стороны правоотношения. Первой является публично-правовое образование в целом и уполномоченный им орган, а второй – налогоплательщик. Вторая сторона правоотношения всегда подчиняется первой, проводящей в жизнь публичный интерес непосредственно или через уполномоченный государством орган, коим является Федеральная налоговая служба, а в ряде случаев – Федеральная таможенная служба. И все это лишь потому, что налоговое правоотношение в своей экономической сущности является антагонистически противоречивым, т. е. в нем интересы и позиции сторон объективно непримиримы. Здесь сильная сторона правоотношения имеет публичный интерес к пополнению публичных доходов для решения своих социально-экономических задач, а вторая сторона правоотношения, коей является налогоплательщик, имеет частный интерес, который объективно не согласуется с публичным интересом.

В этих условиях финансовое правоотношение объективно не может быть построено на доверии, т. е. на уверенности сильной стороны правоотношения в правильности поведения слабой стороны правоотношения. Соответственно, анализ законодательства о налогах и сборах показывает, что отношений, построенных на доверии, в сфере налогово-правового регулирования нет.

С учетом этого все, к чему может стремиться законодатель, устанавливая налогово-правовую норму, так это только максимально обеспечить баланс интересов между сторонами налогового правоотношения. А это значит, обеспечить такое состояние, при котором разность частных интересов налогоплательщика и публичных интересов государства смягчалась бы. На принципе сочетания баланса частных и публичных интересов сегодня в значительной мере построено все налоговое право. И как ни странно, реализация этого принципа в значительной мере достигается за счет использования гражданско-правовых механизмов.

Достаточно сказать, что в законодательстве о налогах и сборах допускается применять гражданско-правовые понятия, институты и термины к налоговым правоотношениям в том значении, в котором они используются в гражданском законодательстве, если иное не предусмотрено законом (п. 1 ст. 11 НК РФ).

Между тем юридическая практика в деле обеспечения баланса частных и публичных интересов в сфере налогообложения идет дальше. Это касается судебного разрешения налогово-правовых ситуаций, возникающих в сфере налогообложения, связанных с пробелами в налогово-правовом регулировании, объективной невозможностью удовлетворения финансового публичного интереса из-за налоговых преступлений, совершенных руководителем организации, и т. д. Здесь принято два Постановления КС РФ, обеспечивающих баланс интересов между налогоплательщиком и государством в пользу государства за счет гражданско-правовых институтов неосновательного обогащения (ст. 1102 ГК РФ) и деликтной ответственности (ст. 1064 ГК РФ) тогда, когда обеспечить этот баланс иначе было невозможно[4].

Здесь важно заметить, что с точки зрения гражданского права эти постановления дали импульс к серьезной трансформации гражданско-правовых институтов неосновательно-

[3] Иногда в науке отмечается, что принцип диспозитивности в налоговом праве, а равным образом свобода усмотрения субъектов проявляется в том, что они могут решать, вступать или не вступать им в некоторые налоговые правоотношения. Например, отношения по получению отсрочек, рассрочек и т. д. В данном случае нельзя не видеть, что такая свобода является мнимой, ибо условия соглашений об отсрочках, рассрочках жестко определены в законе, в них ни одна из сторон практически ничего не может изменить. А самое главное, налогоплательщик вступает по своему желанию в это правоотношение тогда, когда уже не может не вступать в него в силу сложившейся ситуации.

[4] См.: Постановление КС РФ от 24 июля 2017 г. № 9-П и Постановление КС РФ от 8 декабря 2017 г. № 38-П.

го обогащения и деликтной ответственности. Постановление КС РФ от 8 декабря 2017 г. № 38-П расширило круг публично-правовых оснований возникновения деликтной ответственности по ст. 1064 ГК РФ. Теперь в числе этих оснований, помимо вреда, причиненного физическому лицу источником повышенной опасности, еще и вред, причиненный бюджетной системе в результате уклонения от уплаты налогов руководителем организации при привлечении его к уголовной ответственности.

Что касается Постановления КС РФ от 24 марта 2017 г. № 9-П, то оно интересно тем, что признает неосновательное обогащение правовым институтом, **имеющим конституционную природу и, таким образом, межотраслевой характер**, а не только гражданско-правовой. Таким образом, основанием возникновения правоотношения неосновательного обогащения могут являться не только правовые ситуации гражданского оборота, но и публично-правовые ситуации.

Представляется, что названные новые тенденции развития правовой системы России дали возможность органу, уполномоченному государством, а точнее – Федеральной налоговой службе, пытаться разрешить некоторые налогово-правовые ситуации на доверии, используя для этого гражданско-правовые механизмы, а точнее гражданско-правовой договор возмещения потерь, возникших в случае наступления определенных в законе обстоятельств (ст. 406.1 ГК РФ).

Что касается сферы налогово-правового регулирования, то гражданско-правовой договор может быть включен в эту сферу, но, исходя из НК РФ, в этой сфере он сохраняет свою идентичность, не являясь механизмом в структуре налогового правоотношения. Например, в сфере налогообложения используется договор залога, банковской гарантии, поручительства. Однако эти договоры сохраняют в данной сфере свою гражданско-правовую идентичность. А кроме того, надо помнить, что эти договоры введены в сферу налогообложения законодателем. Попытка же введения в сферу налогообложения гражданско-правового института «потерь» осуществляется сегодня на практике не законодателем, а налоговым органом. Кроме того, она затрагивает именно содержание налогового правоотношения, вводится в него как механизм.

Категория «доверие» имманентно соответствует сфере гражданско-правового регулирования, ибо принцип свободы гражданского договора как важнейший принцип гражданского права, безусловно, имеет в том числе в качестве смысловой составляющей идею о том, что контрагенты договора вступают в него, выбирая друг друга исходя из предположения о взаимной добропорядочности и добросовестности. Что касается налогово-правового регулирования, то, как уже было отмечено, оно объективно не может строиться на доверии. Между тем практика нередко складывается иначе.

Попытка ФНС ввести в структуру налогового правоотношения гражданско-правовой договор «потерь» (ст. 406.1 ГК РФ) обусловлена в конечном итоге некоторой несостыковкой экономического движения и юридической конструкции НДС, данной в НК РФ. Дело в том, что в современных условиях налоговый орган, контролируя НДС, осуществляет экономический анализ движения этого налога, учитывая так называемый разрыв цепочки в этом движении, не позволяющей, по их мнению, осуществлять налогоплательщику уплату НДС в бюджет с учетом зачета сумм налога, переданных в гражданском правоотношении продавцу товара. Экономический анализ движения НДС и выявление «разрыва цепочки» налоговые органы сегодня производят вопреки установкам НК РФ, который никак не связывает уплату налогоплательщиком НДС с этим разрывом, тем самым нарушая налоговое законодательство. Однако, поскольку практика налогового органа сегодня идет по этому пути, налогоплательщик в случае разрыва экономической цепочки в движении НДС не может уплачивать в бюджет НДС с учетом налогового вычета.

Разрыв экономической цепочки движения НДС происходит, главным образом, в случае недобросовестности контрагента по гражданско-правовому договору, который не поставил принятую в рамках гражданско-правового отношения от налогоплательщика сумму НДС на спецсчет и, таким образом, не уплатил в бюджет НДС. А в ряде случаев вообще скрылся. Очевидно, что в этом случае добросовестный налогоплательщик несет потери в виде налогового вычета, т. е. не поставленного на учет и не уплаченного в бюджет НДС налогоплательщиком-продавцом, которому он перечислил сумму НДС в гражданском правоотношении.

Федеральная налоговая служба, осознавая, что из-за разрыва экономической цепочки движения НДС налогоплательщик несет имущественные потери, в последнее время решила ориентировать его на заключение гражданско-правового договора по ст. 406.1 ГК РФ, т. е. договора о возмещении потерь, возникших в случае наступления определенных в законе обстоятельств. Фактически налоговый орган решил построить отношения между двумя налогоплательщиками на основе договора, т. е. взаимного доверия и согласия в том, что в случае неуплаты НДС в бюджет налогоплательщиком-продавцом последний возместит налогоплательщику покупателю потери, которые он понесет в связи с отказом налогового органа в применении последним при исчислении НДС налогового вычета. На практике этот механизм получил название «налоговая оговорка»[5].

В п. 1 статьи 406.1 ГК РФ сказано, что «стороны обязательства, действуя при осуществлении ими предпринимательской деятельности, могут своим соглашением предусмотреть обязанность одной стороны возместить имущественные потери другой стороны, возникшие в случае наступления определенных в таком соглашении обстоятельств и не связанные с нарушением обязательства его стороной (потери, вызванные невозможностью исполнения обязательства, предъявлением требований третьими лицами или органами государственной власти к стороне или к третьему лицу, указанному в соглашении, и т. п.). Соглашением сторон должен быть определен размер возмещения таких потерь или порядок его определения».

Представляется, что ст. 406.1 ГК РФ не может быть применена при заключении сторонами соглашения о налоговой оговорке. Дело в том, что эта статья ГК РФ, как и все остальные, регулирует исключительно отношения гражданского оборота. И это подчеркивается в данной статье тем, что заключение соглашения о возмещении потерь по данной статье возможно лишь сторонами, действующими при осуществлении предпринимательской деятельности. Последняя же определяется в абз. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ как самостоятельная деятельность, осуществляемая на свой риск, «направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг». При этом в теории гражданского права отмечается, что эта норма включалась в ГК РФ «исключительно для того, чтобы максимально ограничить пределы публично-правового вмешательства государства в экономику»[6], ибо все нормы гражданского права регулируют исключительно гражданский оборот[7]. И на это особо обращается внимание в Постановлении Пленума ВС РФ от 24 марта 2016 г. (в ред. от 22.06.2021) «О применении судами некоторых положений ГК РФ об ответственности за нарушение обязательств». Из этого следует, что сторонами соглашения о возмещении потерь могут являться лишь субъекты гражданского права – покупатель и продавец, заказчик и подрядчик и т. д. При этом, как отмечается в названном Постановлении Пленума ВС РФ, данное соглашение **не может касаться потерь, связанных с нарушением (неисполнением или ненадлежащим исполнением)** гражданско-правового обязательства, заключенного между сторонами. Такое соглашение, как подчеркнуто в вышеназванном Постановлении ВС РФ, может касаться лишь **исполнения, изменения или прекращения заключенного сторонами гражданско-правового обязательства**. Кроме того, согласно толкованию, данному в этом же постановлении, «возмещение потерь допускается, если будет доказано, что они уже понесены или с неизбежностью будут понесены в будущем» (п. 15 Постановления Пленума ВС РФ).

С учетом отмеченного, возмещение потерь покупателя по гражданско-правовому обязательству как будущего налогоплательщика (потери налогового вычета) не может быть предметом соглашения о налоговой оговорке по следующим основаниям:

а) такое соглашение никак не касается вопросов исполнения, изменения или прекращения гражданско-правового обязательства, заключенного между сторонами договора как субъектами предпринимательской деятельности. Напротив, оно касается действий налогоплательщика, не уплатившего НДС в бюджет, осуществляемых в рамках не гражданского, а налогового обяза-

[5] См.: *Сасов К. А.* Польза и вред налоговой оговорки в договоре // Адвокатская газета. 2021. № 13 ; *Цинделиани И. А., Безикова Е. В.* Налоговая оговорка как инструмент конвергенции частного и публичного правового регулирования // Вестник Том. гос. ун-та. Право. 2022. № 43.

[6] *Белов В. А.* Гражданское право. Общая часть. Т. 1. М., 2011. С. 45–46.

[7] См.: Там же С. 43.

тельства. Иначе говоря, гражданско-правовое соглашение о потерях по налоговой оговорке выходит за границы гражданского права. А это, как известно, невозможно в силу п. 3 ст. 2 ГК РФ, которая строго защищает гражданский оборот от публично-правового вмешательства в сфере правоприменения;

б) соглашение о налоговой оговорке не может, в принципе, быть заключено и потому, что при заключении договора неисполнения налогового обязательства еще нет, а будет ли оно с неизбежностью иметь место и, соответственно, возникнут ли с неизбежностью налоговые потери (п. 15 Постановления Пленума ВС РФ), предвидеть невозможно, ибо такое предвидение предполагает явную заинтересованность будущего налогоплательщика, ныне покупателя товара, в действиях, предусмотренных ст. 54.1 НК РФ.

Помимо всего отмеченного, существуют и другие доводы в пользу несостоятельности налоговой оговорки и, таким образом, желания налогового органа построить налоговое правоотношение исходя из не присущей налоговому праву категории «доверие».

Как известно, установление налога является суверенным правом государства, и государство, установив НДС, тем самым сгармонизировало налоговое законодательство с гражданским таким образом, чтобы уплата этого налога осуществлялась в состыковке потребления и добавленной стоимости как его экономических объектов[8]. Соответственно, учитывая свободу усмотрения законодателя как суверена при установлении налога, надо понимать, что он и только он в любой момент может изменить юридическую конструкцию налога, даже в том случае, если в налоговом законодательстве имеются пробелы и КС РФ высказался по этому поводу[9]. И все это потому, что суверенное право государства на установление налога означает, что в каждый конкретный момент законодательное регулирование всякого налога, в том числе НДС, является в практическом смысле по определению полным и достаточным[10]. И его дополнение, усовершенствование его правового регулирования, если даже таковое весьма требуется, не может осуществляться иначе как волей законодателя. Иначе говоря, оно представляет собой minimax правового регулирования на каждый конкретный момент.

В целом надо подчеркнуть, что налоговая оговорка является ложным и в этом смысле нелигитимным правовым механизмом потому, что представляет собой модель состыковки несостыкуемого. Этот механизм предполагает соединение в рамках гражданско-правовых отношений интересов двух абсолютно независимых друг от друга субъектов – налогоплательщиков, находящихся в двух абсолютно не связанных друг с другом вертикальных правоотношениях – налоговых правоотношениях с государством. Налогоплательщик-продавец должен уплатить налог в бюджет, а в случае неуплаты к нему должны быть применены меры государственного принуждения со стороны налоговых органов. Налогоплательщик-покупатель для уплаты налога в будущем должен учесть на бухгалтерском счете сумму налога, перечисленную им в составе цены товара налогоплательщику-продавцу. Кроме того, установление налоговой оговорки противоречит теории налогового права, объективно не допускающей построение моделей налогово-правовых конструкций с использованием оценочной категории «доверие».

Библиографический список

Белов В. А. Гражданское право. Общая часть. Т. 1. М., 2011.

Карасева М. В. НДС : экономические объекты и юридическая конструкция // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2022. № 4.

Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1073.

Сасов К. А. Польза и вред налоговой оговорки в договоре // Адвокатская газета. 2021. № 13.

Цинделиани И. А., Безикова Е. В. Налоговая оговорка как инструмент конвергенции частного и публичного правового регулирования // Вестник Том. гос. у-та. Право. 2022. № 43.

References

Belov V. A. Civil law. A common part. Vol. 1. M., 2011.

Karaseva M. V. VAT : economic objects and legal construction // Vestnik VSU. Series «Law». 2022. No. 4.

[8] См.: *Карасева М. В.* НДС : экономические объекты и юридическая конструкция // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2022. № 4.

[9] Примером в данном случае является Постановление КС РФ от 24 марта 2017 г. № 9-П, которое впоследствии было преодолено законодателем в ст. 221-1 НК РФ.

[10] Конечно, полнота и достаточность установленного законом налога не устраняют возможности его научного осмысления как пробельного, экономически необоснованного, обременительного для налогоплательщика и т. д.

Ozhegov S. I. Dictionary of the Russian language. M., 1073.

Sasov K. A. The benefits and harms of a tax clause in a contract // Lawyer's newspaper. 2021. No. 13.

Tsindeliani I. A., Bezikova E. V. Tax clause as a tool for the convergence of private and public legal regulation // Bulletin of Tomsk State University. Right. 2022. No. 43.

Воронежский государственный университет
Карасева (Сенцова) М. В., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права, заслуженный работник высшей школы РФ
E-mail: mvsentsova@gmail.com

Поступила в редакцию 29.01.2024

Для цитирования:
Карасева (Сенцова) М. В. Доверие и недоверие как парные категории в теории налогового права // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 319–324. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/319-324.

Voronezh State University
Karaseva (Sentsova) M. V., Doctor of Legal Sciences, Head of the Department of Financial Law, Honored Employee of the Higher School of the Russian Federation
E-mail: mvsentsova@gmail.com

Reserved: 29.01.2024

For citation:
Karaseva (Sentsova) M. V. Trust and distrust as paired categories in the theory of tax law // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 319–324. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/319-324.

УДК: 316.344.42
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/325-335

ДЕФИЦИТ ДОВЕРИЯ КАК ФАКТОР ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ДЕФОРМАЦИИ

А. В. Глухова
Воронежский государственный университет

TRUST DECLINING AS AN INSTITUTIONAL DEFORMATION FACTOR

A. V. Glukhova
Voronezh State University

Аннотация: рассмотрен феномен доверия как основа устойчивых общественных отношений, основа кооперации и источник действия/развития. Исследованы причины дефицита доверия в современных обществах, отмечено пагубное влияние этого фактора на устойчивость политических институтов. Особое внимание уделяется природе доверия в демократиях и автократиях, а также подъему популистских сил, которые, приходя к власти, методично деформируют демократические институты в целях сохранения своей власти.
Ключевые слова: доверие, социальный капитал, устойчивость институтов, институциональная деформация, правый популизм.

Abstract: the article is devoted to the consideration of the phenomenon of trust as the basis of stable social relations, the basis of co-operation and the source of action/development. The author studies the reasons for the trust deficit in modern societies, noting the detrimental impact of this factor on the stability of political institutions. Special attention is paid to the nature of trust in democracies and autocracies and to the rise of populism, which methodically deform democratic institutions to maintain its power.
Key words: trust, social capital, institutional stability, institutional deformation, right populism.

Тема доверия выдвинулась на передний план в течение трех последних десятилетий и сегодня по праву считается одним из важнейших направлений исследовательского мейнстрима, по крайней мере, в науках об обществе. Интерес к ней проявляют как философы, так и социологи, политологи, юристы, представители других отраслей научного знания. При этом в социальной психологии, экономике и политической науке тема доверия поднималась несколько ранее и не один раз, но значительно большую самостоятельность профильные исследования получили в социологии, вплоть до теоретического и эмпирического разделения социологической рефлексии в отношении доверия. Исследования проводились по разным теоретическим и методологическим направлениям – теории рационального выбора, культурологии, символического интеракционизма и др., с использованием в эмпирических исследованиях методов зондажа, вопросников и интервью, обработанных количественно. Но со временем все чаще стали применяться качественные методы: включенное наблюдение, изучение отдельных случаев (case study). Таким образом, заслуга социологической науки состоит в том, что именно в ее рамках появились наиболее значительные теоретические работы и эмпирические исследования проблемы доверия.

Доверие как основа длительных общественных отношений

Как подчеркивает П. Штомпка, в начале 1980-х гг. тема доверия воспринимается еще как побочная в фундаментальных работах Н. Лумана и Б. Барбера, давших вскоре начало мощному

© Глухова А. В., 2024

интеллектуальному течению[1]. В 1990-е гг. круг участников этого течения расширяется: проблематикой доверия занимаются Р. Патнам, Ф. Фукуяма, А. Селигман, П. Штомпка. В 2000-е гг. появляются теоретические монографии и сборники таких авторов, как Э. Гидденс, Ч. Тилли, М. Доган и др.

Несмотря на то, что перечисленные авторы представляли разные школы и различные теоретико-методологические подходы, общепризнанным стало мнение о том, что доверие пронизывает все межличностные отношения и что без определенной дозы его, без ощущения общего смысла невозможно построить длительные общественные отношения. Сама общественная жизнь, считающаяся естественной, также невозможна без доверия. Доверие лежит в основании договорных отношений, обеспечивает их длительность, является невидимым материалом, формирующим саму ткань человеческого существования (рядом и вместе с другими или против других, но никогда – отдельно). «Не всякого рода соприкосновение людей носит социальный характер, но только поведение, по смыслу ориентированное на поведение других», – писал М. Вебер[2]. Сама природа социального действия (в плане межличностных взаимодействий) предполагает ориентацию на действия других людей с учетом ожиданий партнеров, и такие ожидания играют базовую роль именно в отношении доверия.

Вместе с тем путь к достижению доверия в межличностных и общественных отношениях является весьма тернистым. Причиной тому – природа человека, характеризующаяся изначальной потребностью во враждебности и в легкой внушаемости враждебного настроения. Как писал Г. Зиммель, «… среднему человеку гораздо труднее удается внушить другому такому же доверие и склонность к некоему третьему, прежде ему безразличному, чем недоверие и отвращение»[3]. Причина, по мнению автора, в том, что предубеждения, транслируемые на образ другого, могут быть внушены любыми, даже совершенно безразличными личностями; «для возникновения же благоприятного предрассудка нужен уже некто авторитетный или находящийся с нами в душевной близости»[4].

Кроме того, человеческое существование характеризуется не только соотнесенностью социального действия с другими индивидами, но и активной ориентацией на будущее, стремлением «колонизировать будущее» (Ю. Хабермас). В этом плане общественную жизнь, особенно в условиях «общества риска»[5] следует рассматривать как активное преобразование будущего в современность. По мнению Э. Гидденса, «жить в глобальную эпоху – значит иметь дело с множеством новых ситуаций, связанных с риском»[6]. Следовательно, доверие неразрывно с действием и всегда ориентировано на будущее; в этом плане оно оказывается ключевой категорией для понимания как совместного существования людей в обществе, так и трансформации общественных структур и социальной динамики в целом.

С точки зрения общественного прогресса исключительно значимым представляется роль доверия как основы кооперации и источника действия. Как писал в свое время А. де Токвиль, «народ, в котором отдельная личность теряет возможность самостоятельно вести крупные дела, не приобретая при этом способности вести их сообща, вскоре вернется к варварству»[7]. При этом в случае отсутствия прав или готовности объединяться в политических целях люди подвергали бы великой опасности свою независимость, но все-таки еще долгое время могли бы сохранять свои богатства и знания. Но «если же они не приобрели бы привычки объединяться в повседневной жизни, под угрозой оказалась бы сама цивилизация», – предостерегал А. де Токвиль[8]. Таким образом, прогресс в умении создавать объединения является первоосновой общественной жизни в демократических общественных системах и выступает гарантией прогресса во всех остальных областях. «Для того чтобы люди оставались или становились цивилизованными, необходимо, чтобы их умения объединяться в союзы развивалось и

[1] См.: *Штомпка П.* Доверие – основа общества. М., 2012. С. 19.

[2] *Вебер М.* Власть и политика. М., 2017. С. 357.

[3] *Зиммель Г.* Человек как враг // Георг Зиммель. Избранное. Т. 2. Созерцание жизни. М., 1996. С. 503.

[4] Там же.

[5] *Бек У.* Общество риска. На пути к другому модерну / пер. с нем. М., 2000.

[6] *Гидденс Э.* Ускользающий мир : как глобализация меняет нашу жизнь / пер. с англ. М., 2004. С. 51–52.

[7] *Токвиль А. де.* Демократия в Америке / пер. с фр. М., 2000. С. 379.

[8] Там же.

совершенствовалось с той же самой быстротой, с какой среди них устанавливается равенство условий существования»[9].

А. де Токвиля можно считать одним из первопроходцев исследования тесной взаимосвязи между институциональными структурами социальной и общественной жизни и феноменом доверия. В наше время акцент на связь доверия с устойчивостью институтов первым обозначил классик институциональной экономики Д. Норт. Он трактует институт как комплекс формальных норм, неформальных ограничений и условий их функционирования, при этом в круге последних (т. е. условий функционирования) выделяет такой ненормативный фактор, как убеждения людей. Вместе с тем *ядром убеждений* является именно доверие. «В экономике, например, высокое взаимное доверие участников рынка снижает суммарные транзакционные издержки контроля и тем самым повышает эффективность экономики, – отмечает Г. А. Сатаров. – В политике низкое доверие граждан государственным институтам подталкивает власти наращивать затраты на насилие, "загоняя подданных" в рамки установленных государством законов. В личной жизни людей дефицит взаимного доверия становится источником многочисленных драм, ослабляющих общество и каждого из его членов. Все это – еще одна система аргументов, обосновывающих фундаментальность доверия как основы социальности»[10].

Глубокое постижение феномена доверия как основы социальности нашло свое воплощение в концепте социального капитала, разработанного в рамках компаративных исследований Р. Патнама и Ф. Фукуямы. По мнению последнего, понятие социального капитала проясняет вопрос о причине тесной связи капитализма и демократии. «Здоровая капиталистическая экономика – это экономика, в рамках которой общество располагает количеством социального капитала, достаточным для того, чтобы позволить самоорганизацию бизнеса, корпораций, сетевых структур и т. п. За неимением этой способности к самоорганизации для продвижения ключевых фирм и секторов экономики может вмешаться государство; рынок, однако, практически всегда работает более эффективно, когда решение принимает частный сектор»[11].

С другой стороны, для успешной работы демократических политических институтов также необходима склонность к самоорганизации, имеющей в качестве своей опоры право, основанное на народном суверенитете. «Но никакая подобного рода система не может быть выстроена в опоре на массу неорганизованных и изолированных друг от друга индивидов, способных формировать собственные взгляды и предпочтения, о которых становится известно только во время выборов. Их слабость и разобщенность не позволили бы их взглядам найти правильное выражение, даже если бы в реальности эти взгляды были разделяемы большинством, и стали бы открытым приглашением к деспотизму и демагогии. В любой осмысленной демократии интересы и стремления различных членов общества должны быть артикулированы и представлены посредством политических партий и других типов организованных политических групп. Но стабильная партийная структура, опять же, может получиться только в том случае, если люди, объединенные общими интересами, способны к сотрудничеству ради общих целей – способность, основанная в конечном счете на социальном капитале»[12].

Дефицит доверия и его причины

В свете сказанного можно согласиться с мнением П. Штомпки о том, что *кризис доверия*, проявляющийся сегодня повсеместно, можно считать главной болезнью современности. Об обоснованности тревоги ученого говорят многочисленные доказательства, представленные прежде всего учеными-компаративистами. Так, многолетняя исследовательская программа Р. Патнама показывает, например, постоянный спад доверия к институтам в США – той самой стране, которую еще А. де Токвиль считал образцовой, «оазисом повсеместного взаимного доверия». Французский политический социолог М. Доган представляет обширные эмпирические данные из разных стран и регионов мира, свидетельствующие о том же. Э. Гидденс обращает внимание на то, что снижается уровень потребительского доверия, понимаемого

[9] *Токвиль А. де.* Указ. соч. С. 381.

[10] *Сатаров Г. А.* Доверие как объект политической социологии. Часть 1 // Политические исследования (ПОЛИС). 2016. № 1. С. 124.

[11] *Фукуяма Ф.* Доверие : социальные добродетели и путь к процветанию / пер. с англ. М., 2004. С. 588.

[12] Там же. С. 589.

как уверенность в качестве и надежности товаров, услуг, технического оборудования, всех так называемых «экспертных систем». Ряд примеров можно множить и множить. Но самым печальным является то, что подвергается ломке экзистенциальное (или рутинное) доверие, характеризующееся чувствами уверенности, безопасности, стабильности и постоянства и, напротив, растет беспокойство и страх перед будущим. Так, в декабрьском выпуске журнала *Lancet Planet Health* за 2021 г. появился отчет, в котором впервые была рассмотрена тема *беспокойства по поводу изменения климата в большом международном эмпирическом исследовании*. Результаты были – и остаются – ошеломляющими. Из 10 000 опрошенных молодых людей в возрасте от 16 до 25 лет 75 % опасались будущего. Тревожные расстройства, депрессия и вялость настолько резко возросли среди молодых людей в США в последние годы, что стала нарицательной формула *кризиса психического здоровья у молодых взрослых* (т. е. растущего числа людей, подверженных риску самоубийства)[13]. Климатическая тревога все настойчивее требует серьезного к себе отношения со стороны политиков разных стран.

В Германии эмпирические исследования рисуют довольно мрачную картину. Согласно исследованию К. Хуррельманна и С. Шнетцера «Молодежь в Германии — исследование тенденций: зима 2022/23 – годы процветания: психика, финансы, отречение», 27 % опрошенных страдают депрессией. Причина неудивительна: наряду с конфликтом на Украине изменение климата стоит на первом месте в списке источников беспокойства. Возможно, что молодежь играет лишь роль показателя, раскрывающего более широкую тенденцию, и нужно говорить о «кризисе будущего» многих устоявшихся демократий, об отсутствии доверия[14]. XXI век имеет все шансы называться веком недоверия.

Вместе с тем в разных обществах снижение доверия происходит с разной интенсивностью, и главным посредническим фактором здесь выступают глубоко укоренившиеся исторические традиции, отражающиеся в так называемых культурах доверия (или недоверия, а в предельном случае – цинизма). В странах с высоким уровнем доверия (Норвегии, Швеции, Голландии, Японии, США, Германии) люди действуют, опираясь на принцип «другой достоин доверия до тех пор, пока не окажется, что он является обманщиком» (т. е. действует презумпция порядочности). В странах с низким уровнем доверия (Бразилии, Нигерии, Италии, Франции, Польше) этот принцип понимается наоборот: «каждый является потенциальным преступником, обманщиком, взяточником, агентом, пока он не докажет, что он порядочный человек» (т. е. презумпция вины)[15]. Эти культурные установки оказывают прямое влияние на экономическое процветание, который Ф. Фукуяма рассматривает как своего рода «награду» обществам, сумевшим создать и сохранить внутреннюю гармонию. Отсутствие последней выступает главным препятствием для хозяйственного роста и социального прогресса[16].

Серьезная роль социокультурного фактора весьма красноречиво проявилась в ходе недавнего опасного вызова, брошенного человечеству пандемией COVID-19. Представленная отдельными государствами статистика, позволяющая оценить степень успешности либо неуспешности действий в борьбе с коронавирусом, показывает решающую роль трех общественных подсистем: государства, общества и системы здравоохранения. Важность государственной переменной, как и хорошо финансируемой системы здравоохранения, сомнению не подлежит: количество заражений и число летальных исходов было существенно ниже там, где уровень доверия правительству и врачам был высоким. Вместе с тем не менее значимой оказывается и общественная структура. В частности в обществах, где радиус доверия достаточно широк, наличествует социальная сплоченность и распространенное понимание общего блага, уровень потерь от коронавируса оказался существенно ниже. При этом характер политического режима не является определяющей переменной: хорошие результаты продемонстрировали как полуавторитарные общества Сингапура и Гонконга, так и демократические общества Южной Кореи, Швеции или Германии. Отсюда вывод: «Чем выше социальная сплоченность, тем сильнее *доверительное следование*, тем лучше страна переживает кризис»[17].

[13] *Heidenreich Felix*. Wie lässt sich Zuversicht zurück gewinnen? Demokratische Zukünfte // Frankfurter Hefte, Ausgabe 6 + 7/2023. 01.07.2023.

[14] Там же.

[15] *Штомпка П.* Доверие – основа общества. С. 410.

[16] См.: *Фукуяма Ф.* Указ. соч.

[17] *Глухова А. В.* Либеральная демократия versus авторитарный популизм : новые арены соперничества по-

Но культурный фактор не единственный в объяснении кризиса доверия. Огромное значение имеет также продолжительный и укоренившийся общественный строй, годы экономического благосостояния, этническая гомогенность и т. д. Кроме того, бывают исключительные исторические ситуации, которые подрывают доверие: например, радикальные, неожиданные и всеобъемлющие общественные изменения, приводящие к «культурным травмам»[18], симптомами которых становятся апатия, уход из публичной жизни, тоска по старым временам и синдром недоверия. Уничтожению хрупкой ткани доверия также способствуют не только масштабные исторические катаклизмы (подобные войнам или революциям), но и более штатные (будничные) исторические события: политические скандалы, разоблачения коррупции на массовом уровне, экономические аферы, превышение власти (или даже злоупотребление ею), ложь лиц, облеченных особым доверием, и т. д. Доверие легко рушится, когда его подрывают хотя бы один раз; нередко это приводит к моральной панике, чрезмерным обобщениям (типа «все политики – преступники, все судьи – взяточники, все врачи – разгильдяи» и т. д.). Это создает благодатную почву для демагогии и популизма в политике, а также способствует формированию запроса на сильную руку под лозунгом «восстановления права и порядка» или проведения «морального оздоровления»[19].

Столь опасное, поскольку повсеместное, изменение общественного климата нуждается в объяснении, и история классической общественной мысли предоставляет различные его варианты. По мнению Ф. Тенниса (автора дихотомии *Gemeinschaft – Gesellschaft*), причиной является распад сообществ, интимных общественных связей, патология семьи. Вслед за Э. Дюркгеймом ответ можно искать в феномене аномии, расшатанности и хаосе моральных правил, нормативных указателей, придающих жизни смысл и вырабатывающих чувство порядка и экзистенциальной безопасности. Г. Зиммель указывал на урбанизацию и появление городского стиля жизни; Д. Рисмэн обращал внимание на «одиночество в толпе». Дж. Колеман и Р. Патнам фиксировали ослабление инстинкта самоорганизации, «общественного/социального капитала». Последователи К. Маркса связывают кризис доверия с растущей пропастью между богатством и бедностью как в отдельных странах, так и в международном и межцивилизационном измерении[20]. Как уже отмечалось, П. Штомпка вместе с международной исследовательской группой в книге «Культурная травма и коллективная идентичность» (2004) развивает категорию «травмы больших перемен».

Самой большой переменой последних десятилетий стала, безусловно, глобализация – «главная объяснительная рамка современной истории» (Р. Дарендорф). Не вдаваясь в теоретические интерпретации этого масштабного процесса, отметим главное: глобализация как преимущественно объективный процесс ослабляет все факторы, способствующие созданию климата доверия в обществе. В частности ослабевает нормативная сплоченность общества, т. е. стабильность, ясность и непротиворечивость норм и ценностей, недвусмысленного определения полномочий и обязанностей, связанных с различными общественными ролями[21]. Следствием

литических систем // Мозаичное поле мировой и российской публичной политики. Политическая наука : ежегодник 2020–2021 / Российская ассоциация политической науки ; [под ред. О. В. Гаман-Голутвиной, А. И. Соловьева, А. И. Щербинина]. М. ; Томск, 2021. С. 74.

[18] См.: *Штомпка П.* Социальное изменение как травма (статья первая) // Социологические исследования (СОЦИС). 2001. № 1. С. 11.

[19] *Штомпка П.* Культурная травма в посткоммунистическом обществе (статья вторая) // Социологические исследования (СОЦИС). 2001. № 1. С. 3–12.

[20] По данным Доклада о мировом неравенстве 2022 г., в глобальном масштабе неравенство доходов быстро росло в период с 1820 по 1910 г. с усилением доминирования Запада и колониального правления и оставалось на очень высоком уровне в период с 1910 по 2020 г. В связи с быстрым ростом крупных «развивающихся рынков» разрыв между странами с 1980 г. несколько сократился. Однако за этот же период неравенство внутри отдельных стран значительно возросло. «Эти два эффекта компенсируют друг друга, поэтому глобальное неравенство оставалось высоким в последние десятилетия, – отмечают авторы доклада. – Сегодня 10 % самых богатых людей получают около половины мирового дохода. Неравенство в богатстве значительно превышает неравенство в доходах: 10 % самых богатых жителей мира сейчас владеют примерно тремя четвертями мирового богатства, в то время как 50 % самых бедных не обладают значительным богатством» (*Neef Th., Chancel L.* Wie ungleich ist die Welt? Ergebnisse des World Inequality Report 2022 // Aus Politik und Zeitgeschichte. 2022. № 37/38. S. 29–39).

[21] См.: *Штомпка П.* Доверие – основа общества. С. 383.

этих процессов становится дестабилизация общественных структур и организаций и связанная с нею девальвация прозрачности общественной жизни (т. е. ее публичности и понятности для всех). Разрушается лежащая в основе социальной сплоченности уверенность в том, что общие правила игры остаются обязательными для всех, а контролирующие и принуждающие к исполнению институции – правосудие, арбитраж, контрольные и выборные органы – сохраняют свою способность к принуждающему исполнению.

Еще одним фактором становится ненадежность получаемой нами информации: она становится упрощенной, манипулятивной, стереотипной, а многообразие различных голосов или мнений порождает чувство неуверенности. На эту проблему неоднократно указывал А. де Токвиль, отмечая значение авторитетов, а конкретно – культурной элиты – в формировании общественного сознания большинства сограждан. «…Люди, живущие в аристократические времена, естественным образом обнаруживают склонность руководствоваться в своих суждениях указаниями ученых людей или же всего образованного класса, одновременно не проявляя расположенности считать безошибочными мнения массы. В века равенства наблюдается как раз обратное. По мере того, как граждане становятся более равными и более похожими друг на друга, склонность каждого из них слепо доверяться конкретному человеку или определенному классу уменьшается. Предрасположенность доверять массе возрастает, и общественное мнение все более и более начинает править миром»[22]. На этом фоне расцветает феномен «постправды» (постфактичности)[23], обесценивание подлинно экспертного знания, антиинтеллектуализм и попытки свести научное суждение до уровня простого мнения. В результате люди не могут получить объективную оценку происходящего и становятся жертвами обмана. В отдаленной перспективе такие процессы могут привести к тому, что будет совершенно потеряно доверие к истине, с какой бы достоверностью она не была бы установлена. Говоря словами Х. Арендт, «чувство, посредством которого люди ориентируются в современном мире, будет уничтожено»[24].

Отдельным аспектом этой проблемы становится повестка СМИ, особенно телевизионных: она отличается жесткой селекцией, диктуемой правилами рыночной логики. В СМИ преобладает информация о преступлениях, терактах, насилии; мир рисуется в черных красках, доверие к правительству, правоохранительным органам снижается, возрастает запрос на «сильную руку», способную навести порядок. И наоборот, СМИ не проявляют интереса к благородным, порядочным, достойным действиям тех или иных структур или персонажей, поскольку они не вызывают у публики сильных чувств и эмоций.

Третий фактор, подрывающий климат доверия в современных обществах, связан с деятельностью институтов. Формированию и укреплению культуры доверия способствует существование независимых институтов, стоящих на страже общественного порядка: правоохранительных органов, судов, хозяйственных арбитражей. Однако в глобальном пространстве контроль затруднен, и избежать ответственности гораздо проще, особенно если раскрываемость преступных действий невелика. Но если не хватает органов, стоящих на страже порядка, трудно ожидать доверия к государственным институтам.

Иными словами, глобализация разбудила такие механизмы и процессы, которые становятся все менее прозрачными и все более отдаленными. Познавательные возможности основной массы людей, необходимые для оценки глобализационных процессов, оказываются весьма ограниченными: все аспекты нашего окружения подвергаются все более быстрым и беспрецедентным изменениям; глобальность непомерно увеличивает уровень риска, с которым мы встречаемся. В «обществе риска» принципиально изменяется также «профиль риска» (Э. Гидденс) и его качество. Риск нельзя предвидеть (в силу слабых возможностей мониторинга и контроля); он не знает национальных границ и имеет надклассовый характер (т. е. никто не может быть локализован и защищен). Уже этого достаточно для создания атмосферы страха и неуверенности.

[22] *Токвиль А. де.* Указ. соч. С. 323.

[23] См.: *Глухова А. В.* Постфактичность как она есть : кто защитит реальность? // Политика постправды в современном мире : материалы Всерос. науч. конф. с международным участием «Политика постправды и популизм в современном мире». СПб., 2017. С. 69–73.

[24] *Арендт Х.* Между прошлым и будущим. Восемь упражнений в политической мысли. М., 2014. С. 380.

Представленный контекст является крайне неблагоприятным для демократических институтов и для демократии в целом. Как показывают данные социологических исследований, даже в развитых обществах растет разочарование в демократических процессах, снижается уровень доверия к политикам, политическим партиям, представительным органам власти. Гораздо меньше людей сегодня принимают участие в выборах или интересуются парламентским политическим процессом[25]. «…Молодые люди, по крайней мере многие из них, более цинично относятся к претенциозным заявлениям политиков, – отмечает Э. Гидденс. – Кроме того – и это особенно важно – молодежь больше всего волнуют те вопросы, по которым, по ее мнению, профессиональным политикам практически нечего сказать. Многие рассматривают политику как грязное дело, считают, что лидеры государств руководствуются собственными эгоистическими интересами, а не интересами своих граждан. Наиболее важными вопросами, с точки зрения молодежи, являются экологические проблемы, права человека, политика в отношении семьи и сексуальная свобода. Что же касается экономики, то они не верят в способность политиков справиться с силами, определяющими развитие нашего мира»[26]. Р. Дарендорф также обращал внимание на притягательность для молодых людей двух стилей жизни, «отличных друг от друга почти во всем, за исключением того, что обоим присуща одержимость, своя форма страсти»[27]. Одна из них – страсть к деньгам и карьерному росту; другая – страсть к наркотикам и дистанцированию от мира истеблишмента.

Природа доверия в демократиях и автократиях

В своей знаменитой книге П. Штомпка использует важный методологический прием: анализ доверия осуществляется в рамках двух противоположных общественных систем – демократии и автократии – исходя из убежденности в близких и взаимных отношениях между доверием и формой общественного строя. По его мнению, доверие в принципе является основой любого политического порядка, но наиболее тесная («интимная») связь возникает между доверием и демократическими институциями, поскольку доверие является необходимым условием как гражданского общества, так и демократического государства, а гражданское общество – это фундамент демократии. «Суммируя всеобщее убеждение, скажем, что доверие является одновременно как плодом демократии, так и фактором, который ее укрепляет»[28].

В свою очередь, в автократических режимах (тоталитарных, авторитарных, деспотических) доверие функционирует совершенно иначе. Автократии стремятся к непосредственной институционализации доверия и превращения его в требование, отягощенное серьезными формальными санкциями. П. Штомпка называет два вида адресатов такого вынужденного доверия. Во-первых, монарх, диктатор или харизматический лидер, когда доверие приобретает вид персонализма, приписано к конкретной особе и не может быть поставлено под сомнение – такое доверие является слепым, априорным и игнорирует любые проступки правителя. Другим объектом институционализации доверия выступает вся система автократии: ее принципы не подлежат обсуждению, канонизированы в догматических идеологиях и трактуются как непреложная истина; от подданных требуется полная и безоговорочная поддержка правителей и системы власти. Институционализация доверия происходит путем двойного механизма: 1) посредством политической социализации, индоктринации, цензуры СМИ, блокирования информации извне; 2) через жесткий политический контроль, преследование диссидентской и оппозиционной деятельности и выражения критики и сомнений. Основным принципом власти становится произвол[29].

Несмотря на то, что доверие в автократиях институционализировано, оно носит односторонний характер и направлено «вверх», к правительству и режиму, что не сопровождается ответным доверием правящих элит к гражданам, которые находятся под постоянным наблюдением и контролем.

---

[25] См.: *Гидденс Э.* Указ. соч. С. 85–88 ; *Мунк Я., Фоа Р. С.* Конец демократического века и глобальный подъем авторитаризма // Неприкосновенный запас. 2018. № 10. С. 132–133.

[26] *Гидденс Э.* Указ. соч. С. 88.

[27] *Дарендорф Р.* Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы / пер. с нем. М., 2002. С. 244.

[28] *Штомпка П.* Доверие – основа общества. С. 372.

[29] См.: Там же. С. 387.

Демократический строй основывает свою позитивную стратегию также на двух механизмах, но совсем иного свойства: для граждан – на принуждении к ответственности, для власти – на самоограничении возможностей действия. Демократия не может дать полных гарантий разумного использования власти, но она в состоянии предохранять от злоупотребления ею. Парадоксом демократии называется то обстоятельство, что доверие здесь возникает благодаря институционализации недоверия к структуре демократической системы. Имеется в виду возможность обоснованной критики, гражданского неповиновения/сопротивления узурпации власти, возможность отзыва представителей, злоупотребляющих доверием и т. д. Той же цели служит цикличность выборов и сроков полномочий; разделение властей, гарантирующее сохранение политического равновесия; ограниченные компетенции институций; соблюдение гражданских прав, свободы слова, самоуправление и т. д. Все эти фундаментальные принципы демократии относятся к структурным, конкретным условиям, благоприятствующим культуре доверия. Они помогают гарантировать нормативную определенность, стабильность общественного порядка, ответственность власти, исполнение обязанностей, а также персональное достоинство и автономию граждан[30].

Что же касается эрозии доверия, то она зависит от того способа, которым принципы демократии проводятся в жизнь, от их функционирования в общественной и политической жизни. Для того чтобы создать сильную культуру доверия, необходимо чтобы демократические принципы были определенными, т. е. последовательными, неизменными и повсеместными, а встроенные в них механизмы контроля – использовались бережно, в крайнем случае, т. е. как вид «аварийного решения».

Нарушение демократических принципов – при неэффективности гарантий их соблюдения – является самым подрывным фактором доверия в демократической системе, поскольку в таком случае люди чувствуют себя обманутыми. «Можно с полным основанием утверждать, – пишет П. Штомпка, – что слабость демократии более деструктивна для культуры доверия, чем настоящий автократический режим. Во втором случае люди по крайней мере знают, что можно ожидать, не имеют иллюзий, в то время как в первом обманутые надежды и неисполненные ожидания приводят к еще большему разочарованию»[31].

Деформация политических институтов как популистский вызов

Этим разочарованием в последнее время весьма успешно пользуются правопопулистские силы, стремительно наращивающие свой удельный вес в публичном пространстве современной политики. Феномен, известный еще с незапамятных времен, в первые два десятилетия XXI в. продвинулся в ряды одного из основных направлений исследовательского мейнстрима, причем как на теоретическом, так и на эмпирическом уровне. Воспринятый поначалу как «необходимая коррекция демократии», полезная для ее обновления и усовершенствования[32], популизм сегодня все чаще трактуется как вызов демократии, серьезная угроза для нее. Основной вектор этой угрозы направлен как раз на демократические политические институты, которые могут быть разрушены в случае прихода популистов к власти и реализации их нескрываемых намерений.

Можно утверждать, что сегодня есть все основания для тревоги по этому поводу: популистские партии и лидеры пришли к власти и сформировали правительства в целом ряде стран – от Венгрии до Индии, от Турции до Боливии, от Бразилии до США в годы президентства Д. Трампа. Конец 2023 г. ознаменовался успехом правых популистов в Нидерландах и Аргентине: последнюю возглавит в роли президента амбициозный и экстравагантный Хавьер Милей.

Сложился политический портрет популистов у власти: он проявляется в харизматическом лидерстве, сильной политической поляризации, создании патронажных сетей и ослаблении всех институтов, стоящих между популистским руководством и так называемым «истинным народом». Претензии на буквальное воплощение предполагаемой (или сконструированной) воли народа становятся первым шагом на пути к делегитимации любой оппозиции и ядром антиплюрализма – главной отличительной черты популизма.

[30] См.: Штомпка П. Доверие – основа общества. С. 379.

[31] Там же. С. 380.

[32] Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nutzliches Korrektiv? Hrsg. von F. Decker. Wiesbaden, 2006. 252 p.

Как показали последние исследования, посвященные деятельности популистских правительств, наиболее опасным для демократии становится так называемый захват государства, *State Capture*, который затрагивает два ключевых для нее признака: возможность прихода к власти оппозиции и смены правительства; гарантии политических и гражданских прав[33]. Посредством инструментализации государственных институтов и ресурсов популистские правительства разрушают нейтралитет государства, а следовательно, и принцип равенства шансов для всех политических сил. Занятие важнейших государственных постов и систематический патронаж последователей деформирует систему сдержек и противовесов и необходимый плюрализм в выработке решений.

Формальной институционализации популистской логики служит «популистский конституционализм», а клиентелизм поощряет приверженцев в целях их лояльности и поддержки. Описанная динамика может быть дополнительно усилена тем, что открыто и наступательно предпринимаются действия против политических оппонентов. Это может осуществляться через механизм «дискриминирующего легализма», обхода промежуточных институтов, в том числе парламента как важного отражения общественных настроений и дискуссионной платформы оппозиции, а также мероприятия против критически настроенных медиа и оппозиционного гражданского общества.

В политической науке в последние два десятилетия противоборствовали две точки зрения: популизм служит обновлению демократии либо неизбежно влечет за собой автократическую фазу? Сегодня большинство исследователей солидарны в том, что современные демократии все реже подвергаются разрушению через классический путч, но чаще – инструментальными попытками разрушить политическую систему изнутри. «Трудность заключается в том, чтобы вовремя распознать, что процесс начался и что он направлен на упразднение демократии. Этот процесс не может состояться с сегодня на завтра, он представляет собой последовательную цепь событий и мероприятий, которые идут незаметно и не воспринимаются как очевидная демократическая угроза, суть которой в отказе от проведения демократических выборов и невозможности смены власти законным путем»[34]. Популисты рассуждают по принципу «мы пришли, чтобы остаться навсегда», но общество должно иметь волю и решимость противостоять этим намерениям. Цена вопроса – сохранение институциональных оснований общественной жизни, а значит – и самой цивилизации.

[33] См.: *Muno W., Pfeiffer Ch. (Hrsg.)*. Populismus an der Macht. Strategien und Folgen populistischen Regierungshandelns. Wiesbaden, 2021. P. 322.

[34] *Глухова А. В.* Популистские режимы : политические последствия // Политические исследования (ПОЛИС). 2024. № 1. С. 190.

Библиографический список

Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / пер. с нем. В. Седельника, Н. Федоровой ; послесл. А. Филиппова. М. : Прогресс-Традиция, 2000. 384 с.

Вебер М. Власть и политика / [пер. с нем. Б. М. Скуратова, А. Ф. Филиппова ; вступ. ст. А. Ф. Филиппова ; комм. Т. А. Дмитриева, А. Ф. Филиппова]. М. : РИПОЛ-классик, 2017. 432 с.

Гидденс Э. Ускользающий мир : как глобализация меняет нашу жизнь / пер. с англ. М. : Весь Мир, 2004. 120 с.

Глухова А. В. Либеральная демократия versus авторитарный популизм : новые арены соперничества политических систем // Мозаичное поле мировой и российской публичной политики. Политическая наука : ежегодник 2020–2021 / Рос. ассоциация политической науки ; [под ред. О. В. Гаман-Голутвиной, А. И. Соловьева, А. И. Щербинина]. М. ; Томск : Изд-во Том. гос. ун-та, 2021. С. 51–77.

Глухова А. В. Популизм как политический феномен : вызов современной демократии // Политические исследования (ПОЛИС). 2017. № 4. С. 49–68.

Глухова А. В. Популистские режимы : политические последствия // Политические исследования (ПОЛИС). 2024. № 1. С. 182–191.

Глухова А. В. Постфактичность как она есть: кто защитит реальность? // Политика постправды в современном мире : материалы Всерос. науч. конф. с международным участием «Политика постправды и популизм в современном мире». СПб. : Скифия-принт, 2017. С. 69–73.

Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы / пер. с нем. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2002. 288 с.

Зиммель Г. Человек как враг // Георг Зиммель. Избранное : в 2 т. Т. 2. Созерцание жизни. М. : Юрист, 1996. С. 501–508.

Мунк Я., Фоа Р. С. Конец демократического века и глобальный подъем авторитаризма // Неприкосновенный запас. 2018. № 10. С. 130–139.

Сатаров Г. А. Доверие как объект политической социологии. Часть 1 // Политические исследования (ПОЛИС). 2016. № 1. С. 121–138.

Токвиль А. де. Демократия в Америке / пер. с фр. ; предисл. Гарольда Дж. Ласки. М. : Весь Мир, 2000. 560 с.

Фукуяма Ф. Доверие : социальные добродетели и путь к процветанию / пер. с англ. М. : АСТ ; Ермак, 2004. 730 с.

Штомпка П. Доверие – основа общества. М. : Логос, 2012. 440 с.

Штомпка П. Социальное изменение как травма (статья первая) // Социологические исследования (СОЦИС). 2001 № 1. С. 6–16.

Штомпка П. Культурная травма в посткоммунистическом обществе // Социологические исследования (СОЦИС). 2001. С. 3–12.

Heidenreich Felix. Wie lässt sich Zuversicht zurück gewinnen? Demokratische Zukünfte// Frankfurter Hefte, Ausgabe 6 + 7/2023. 01.07.2023.

Muno W., & Pfeiffer Ch. (hrsg.). Populismus an der Macht. Strategien und Folgen populistischen Regierungshandelns. Wiesbaden : Springer, 2021. 347 p.

Populismus. Gefahr fur die Demokratie oder nutzliches Korrektiv? Hrsg. von F. Decker. Wiesbaden : VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, 2006. 252 p.

Neef Th., Chancel L. Wie ungleich ist die Welt? Ergebnisse des World Inequality Report 2022 // Aus Politik und Zeitgeschichte. 2022. № 37/38. P. 29–39.

References

Beck U. Risk Society. On the way to another modernity / transl. V. Sedelnik and N. Fedorova ; afterword A. Filippova. Moscow : Progress-Tradition, 2000. 384 p.

Weber M. Power and politics / transl. B. M. Skuratova, A. F. Filippova ; entry art. A. F. Filippova ; comm. T. A. Dmitrieva, A. F. Filippova. Moscow : RIPOL classic, 2017. 432 p.

Giddens E. The slipping world : how globalization is changing our lives / transl. from eng. Moscow : Publishing house "Ves Mir", 2004. 120 p.

Glukhova A. V. Liberal democracy versus authoritarian populism : new arenas of rivalry between political systems // Mosaic field of world and Russian public policy. Political Science : Yearbook 2020–2021 / Russian Association of Political Science : [O. V. Gaman-Golutvina, A. I. Solovyov, A. I. Shcherbinin (eds.)]. Moscow ; Tomsk : Tomsk State University Publishing House, 2021. P. 51–77.

Glukhova A. V. Populism as a political phenomenon : a challenge to modern democracy // Political Studies (POLICY). 2017. No. 4. P. 49–68.

Glukhova A. V. Post-factuality as it is : who will defend reality? // Post-truth politics in the modern world : materials of the All-Russian scientific conference with international participation "Post-truth politics and populism in the modern world". St. Petersburg : Skifia-print, 2017. P. 69–73.

Glukhova A. V. Populist regimes : political consequences // Political studies (POLICY). 2024. No. 1. P. 182–191.

Dahrendorf R. Modern social conflict. Essay on the politics of freedom / trans. from germ. Moscow : Russian Political Encyclopedia (ROSSPEN), 2002. 288 p.

Simmel G. Man as an enemy // Favorites. Vol. 2. Contemplation of life. Moscow : Lawyer, 1996. P. 501–508.

Munk Y., Foa R. S. The end of the democratic century and the global rise of authoritarianism // Untouched reserve. 2018. No. 10. P. 130–139.

Satarov G. A. Trust as an object of political sociology. Part 1 // Political studies (POLIS). 2016. No. 1. P. 121–138.

Tocqueville A. de. Democracy in America / preface Harold J. Lasky ; trans. from fr. Moscow : Publishing house "Ves Mir", 2000. 560 p.

Fukuyama F. Trust : social virtues and the path to prosperity / trans. from eng. Moscow : ACT Publishing House LLC : NPP Ermak CJSC, 2004. 730, [6] p.

Sztompka P. Trust is the basis of society. Moscow : Logos, 2012. 440 p.

Sztompka P. Social change as trauma (article one) // Sociological Research (SOCIS). 2001 No. 1. P. 6–16.

Sztompka P. Cultural trauma in post-communist society // Sociological Research (SOCIS). 2001. P. 3–12.

Heidenreich F. Wie lasst sich Zuversicht zuruck gewinnen? Demokratische Zukunfte // Frankfurter Hefte, Ausgabe 6 + 7/2023.

Muno W., Pfeiffer Ch. (hrsg.). Populismus an der Macht. Strategien und Folgen populistischen Regierungshandelns. Wiesbaden : Springer, 2021. 347 p.

Populismus. Gefahr fur die Demokratie oder nutzliches Korrektiv? Hrsg. von F. Decker. Wiesbaden : VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, 2006. 252 p.

Neef Th., Chancel L. Wie ungleich ist die Welt? Ergebnisse des World Inequality Report 2022 // Aus Politik und Zeitgeschichte. No. 37/38. P. 29–39.

Воронежский государственный университет
Глухова А. В., доктор политических наук, профессор, профессор кафедры социологии и политологии
E-mail: soc@hist.vsu.ru

Поступила в редакцию: 29.01.2024

Для цитирования:
Глухова А. В. Дефицит доверия как фактор институциональной деформации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 325–335. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/325-335.

Voronezh State University
Glukhova A. V., Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Sociology and Political Science Department
E-mail: soc@hist.vsu.ru

Received: 29.01.2024

For citation:
Glukhova A. V. Trust declining as an institutional deformation factor // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 325–335. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/325-335.

УДК 304.2
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/336-341

ДОВЕРИЕ В ПРОСТРАНСТВЕ СОЦИАЛЬНОГО БЫТИЯ

Е. Н. Ищенко
Воронежский государственный университет

TRUST IN A SPACE OF SOCIAL BEING

E. N. Ishchenko
Voronezh State University

Аннотация: доверие относится к числу наименее разработанных понятий, философский и научный интерес к анализу которого начинается в 90-е гг. XX в. В статье предлагается объяснение этого феномена, связанное с формированием множества концепций современного общества, которые пытаются предложить новые обоснования для его понимания. Философские аспекты проблематизации доверия рассматриваются в исторической перспективе, что позволяет показать двойственность, парадоксальность доверия как важнейшего феномена социального бытия. Рациональное и иррациональное, моральное и прагматическое выделены как модусы существования доверия в пространстве современного общества.
Ключевые слова: доверие, современное общество, социальное бытие, социальный капитал.

Abstract: trust is one of the least developed concepts, philosophical and scientific interest in analysis of which begins in the 90s of the twentieth century. The article offers an explanation of this phenomenon associated with formation of many concepts of contemporary society, which try to offer new justifications for its understanding. Philosophical aspects of the problematization of trust are considered in a historical perspective, which allows us to show the duality, paradoxical nature of trust as the most important phenomenon of social existence. Rational and irrational, moral and pragmatic are highlighted as modes of trust existence in the space of contemporary society.
Key words: trust, contemporary society, social being, social capital.

Несмотря на то что значение феномена доверия в контексте социального бытия сложно переоценить, в ряду философских понятий доверие фактически до последнего времени было «слепым пятном», довольно редко попадая в фокус интереса исследователей. На первый взгляд, такое положение дел трудно объяснить. Как справедливо отмечают П. Фолкнер и Т. Симпсон, «доверие занимает центральное место в нашей социальной жизни. Мы узнаем, доверяя тому, что говорят нам другие. Мы действуем на основании доверия к их обещаниям и неявным обязательствам. Таким образом, доверие лежит в основе как познавательного, так и практического сотрудничества… <…> С практической стороны дискуссии о сотрудничестве касаются того, что делает общество возможным — почему жизнь не является гоббсовской войной всех против всех. С эпистемологической стороны дискуссии о сотрудничестве касаются того, что делает возможным объединение знаний, а значит, и всю науку»[1]. Стоит отметить, что не менее значимым оказывается доверие в других сферах социального и личностного бытия: в процессах межкультурной коммуникации, межличностном общении, ситуациях морального выбора, экзистенциальных коллизиях, повседневных практиках. Кроме того, доверие к государственным и правовым институтам в подавляющем большинстве современных исследований рассматривается в качестве важнейшей составляющей общественного развития. Как нам представляется, стоит проанализировать некоторые важные выводы, полученные в процессе научных дискуссий последних лет, а также разобраться в

© Ищенко Е. Н., 2024

[1] The Philosophy of Trust / P. Faulkner, T. Simpson, (eds.). Oxford, 2017. P. 12.

причинах, по которым доверие остается феноменом, философское исследование которого по сути дела находится в самом начале концептуальной проработки.

Взрывной рост исследований феномена доверия, начавшийся в 90-е гг. XX в., прежде всего затронул поле социальных наук. В основании такой научной трансформации лежала идея поиска новых подходов для осмысления общественных процессов, пугающих не только обывателей, но и ученых стремительностью и радикальностью перемен. Неслучайно возникающие в это время определения актуального состояния общества отличаются значительным разнообразием. Наряду с предложенными ранее концепциями постиндустриального и информационного общества развиваются концепции общества знания, общества риска, информационального общества, цифрового общества, текучей современности и т. п. Кажется, структуры общества размываются, переходят в новое состояние, которое сопротивляется концептуальной фиксации, схватыванию в традиционных, разработанных понятиях. Иерархии рассыпаются не только в культурном пространстве, но и в пространстве социальных реалий и их осмысления. К тому же XXI век принес новые информационно-коммуникационные технологии, способствующие становлению цифровой реальности, в осмыслении которой возникают новые сюжеты, в частности, касающиеся доверия/недоверия к информации и знанию. Размывание границы между «реальной» и «цифровой» реальностями приводит к возникновению новых социальных контекстов, так или иначе связанных с поиском процедур подтверждения и оценки фактов и событий, не говоря уже об их интерпретациях. Как отмечает К. А. Очеретяный, «по мере роста пластичности социального тела, открытости риску и усиливающейся жажды нового требования к подлинности и подозрение в подделке возрастают настолько, что вещи перестают говорить сами за себя: появляются сообщества экспертов, которые легитимируют вещь в ее подлинности»[2]. Институт экспертизы в цифровом обществе наделяется особыми, специфическими функциями, утрачивая связь с прежней легитимацией посредством соответствующего образования, академической позиции и другими признаками статуса. Доверие к информации в глазах массового потребителя не просто коммодифицируется в соответствии с логикой экономических отношений, но превращается в мощный инструмент «власти знания». Так, на сцене появляется фигура эксперта как субъекта, которому можно и нужно доверять, довольно быстро становящаяся важной составляющей современного «общества спектакля».

Как нам представляется, прежде чем приступить к анализу понятия доверия, стоит разобраться с *феноменом доверия*. Если концептуализация доверия возникает достаточно поздно, то сам феномен доверия, как реалия жизни человека в обществе, имеет длительную историю. Возникает резонный вопрос: когда он возникает, как осознается человеком в контексте социального и экзистенциального бытия? Большинство авторов связывает появление феномена доверия с эпохой перехода к обществу модерна. К примеру, Р. Салерно утверждает, что слом феодальных отношений, приводящий, в частности, к кризису доверия в обществе[3], связан с высокой степенью экономической неопределенности в обществе нарождающегося капитализма. Традиционная картина мира общества, теоцентрическая по своей сути, основывалась на синонимичности веры и доверия, причем последнее понималось скорее в метафизическом, нежели в субъективно-личностном или социальном смысле. Доверие к замыслу и воле Творца органичным образом снимало вопросы о возможных «частных» проекциях доверия. Рассматривая историю социологической мысли, Р. Салерно показывает, каким образом К. Маркс анализирует процесс обрушения общественных структур в период становления буржуазного общества, а также возникновение новых социальных конструкций. Сопровождавший этот процесс кризис доверия к традиционным установкам, в конечном итоге, не мог не вызвать пристального интереса крепнущего класса буржуазии. Для того чтобы избежать самой возможности нарушения выгодного для нее порядка, буржуазии требовалось осмысление этого потенциально опасного для нее явления. Как пишет Р. Салерно, К. Маркса «завораживали изощренные приемы, используемые буржуазией для контроля и искажения реально-

[2] *Очеретяный К. А.* Фейкт – единица цифрового общества // Философская аналитика цифровой эпохи: сб. науч. статей / отв. ред. Л. В. Шиповалова, С. И. Дудник. СПб., 2020. С. 311.

[3] См.: *Salerno R. A.* Beyond the Enlightenment : Lives and Thoughts of Social Theorists. Westport, SN, 2004. P. 70.

сти исключительно в собственных интересах»[4]. Отметим этот чрезвычайно интересный сюжет, который в современной ситуации считывается в контексте новых способов распространения информации. Мы имеем в виду связь доверия с механизмами сознательного управления, манипулирования общественным сознанием, иначе говоря, с формированием доверия к заведомо искаженной картине социальной реальности и/или ее отдельных аспектов. Все эти явления описывают «темную сторону» доверия, которая подчас выступает на первый план. Так или иначе, очевидно, что феномен доверия имеет амбивалентную социальную направленность.

Если Р. Салерно связывает возникновение феномена доверия преимущественно с изменением экономических реалий, то А. Селигмен уделяет основное внимание революционным социальным трансформациям, начало которых относится к XVI в. В качестве главной причины А. Селигмен выделяет расширение пространства социальных ролей, которые теперь не предписаны человеку от рождения, поскольку в течение жизни ему приходится их менять, и следовательно, осуществлять выбор, от которого он прежде был избавлен благодаря незыблемости социального порядка. Это, разумеется, не означает, что у человека домодерного общества совершенно не было пространства для изменения жизненной траектории. Речь идет о степени жесткости социальной конструкции, основанной на нормативных предписаниях. Согласно А. Селигмену, «доверие есть нечто такое, что входит в социальные отношения, когда имеется возможность отклонения от ролей, то, что, возможно, может быть названо “открытыми пространствами” ролей и ролевых ожиданий»[5]. Иначе говоря, доверие получает возможность заявить о себе тогда, когда для этого возникают объективные предпосылки, связанные с нарушением привычных механизмов социального контроля за соблюдением неизменных правил и регламентов. Для А. Селигмена доверие становится своеобразным балансиром, позволяющим нивелировать непредсказуемость во взаимодействии между людьми, модели поведения которых значительно усложнились с переходом к новому типу общества. Отныне доверие прочно прописывается «в зазорах системы, входит в социальные отношения, когда по той или иной причине системно определенные ролевые ожидания больше не жизнеспособны»[6].

Несмотря на убедительность аргументов и Р. Салерно и А. Селигмена, все же можно утверждать, что доверие привлекает внимание мыслителей и в более ранние времена, а следовательно, уже имеет место как феномен социальной реальности. Наиболее ярким примером является творчество Сенеки, посвятившего доверию немало ярких высказываний. В своих этических работах Сенека дает любопытную характеристику современного ему состояния общества: «…в тот век, когда старинная доверчивость была давно отброшена и человеческое хитроумие достигло вершины всякого искусства»[7]. Описание состояния общественного сознания Римской империи, вошедшей в стадию упадка, способно служить в некотором смысле универсальным определением любого социума в эпоху надвигающихся перемен, ощущение которых составляет пресловутый «дух эпохи». Неслучайно Сенека противопоставляет доверие хитроумию, уловкам разума, имеющим исключительно эгоистическую и прагматическую подоплеку и вытесняющим прежние моральные предписания. Но не менее важными оказываются и советы мыслителя своим современникам, невольно оказавшимся в ситуации, которую они если не столь трезво оценивают, то во всяком случае подобным образом ощущают. По мнению Сенеки, «бывают обстоятельства, когда лучше обманываться в комто, чем перестать ему доверять. Нужно истреблять в своей душе подозрение и всевозможные догадки, раздражающие нас и сбивающие с пути больше всего другого <…> У подозрительности никогда не будет недостатка в доводах. Нам нужны простота и благожелательное толкование событий»[8]. Размышления Сенеки столь актуально звучат не только по тому, что классика не устаревает. Моральное измерение доверия сегодня выходит на первый план неслучайно. В эпохи крушения старого мира, «переоценки ценностей» человеку остро необходимы основания для взаимодействия с другими людьми, утверждающие его способность подняться над собственным эгоизмом, преодолеть страх, справиться с разочарованием. Сенека если не первым, то одним из первых формулирует доверие как неко-

[4] См.: *Salerno R.* Contemporary Social Theory. L. & N.Y, 2020. P. 3–4.

[5] *Селигмен А.* Проблема доверия. М., 2002. С. 21.

[6] *Селигмен А.* Указ соч.. С. 24.

[7] *Сенека Л.* Философские трактаты. СПб., 2001. С. 68.

[8] *Сенека Л.* Указ. соч. С. 138.

торую базовую этическую ценность, отрицание которой имеет вполне ощутимые социальные последствия. Итак, мы можем сделать вывод о том, что феномен доверия возникает в интеллектуальном пространстве в переломные моменты исторического развития общества, когда старые ценности стремительно девальвируются, темпоритм перемен становится слишком вызывающим для большинства людей, а общество впадает в атмосферу недоверия, подозрительности, обмана.

Можно вполне определенно утверждать, что появление нового для социальных наук и философии понятия доверия было обусловлено возникновением новых социальных реалий. Наиболее широкий резонанс получила концепция Ф. Фукуямы, которая, строго говоря, не была первым значимым исследованием феномена доверия. Можно вспомнить, к примеру, фундаментальную работу Н. Лумана «Доверие и власть», вышедшую в свет в 1968 г. Однако нельзя не отметить, что Фукуяме удалось придать доверию особый статус универсальной меры социальных добродетелей. Мы не будем останавливаться на изложении этой хорошо известной концепции, отметим лишь два важных обстоятельства. Во-первых, Фукуяма вольно или невольно вложил в понятие доверия ценностную составляющую, что, впрочем, не является редкостью для социогуманитарных наук. В его представлении доверие разворачивается своей «светлой» стороной, будучи общественным *благом*. Во-вторых, в трактовке Фукуямы уровень доверия позволяет оценить как наличное состояние того или иного общества, так и динамику его продвижения в процессе трансформации. Последнее было особенно важным в свете интерпретации гегелевской идеи «конца истории», предполагавшей единственно возможное направление социальных изменений. Уровень доверия позволял в некотором смысле оценить «оставшийся» путь к искомой цели для каждой конкретной страны. С легкой руки Фукуямы над доверием словно приподнимается завеса, оно довольно быстро приобретает особый статус, привлекая внимание политологов, социологов, психологов, историков, экономистов, культурологов.

Попытаемся всё же разобраться с концептуальным статусом доверия, таким, каким он предстает в современных исследования. Ряд авторов полагает, что доверие – понятие, включающее в себя некоторое сочетание разнородных, подчас противоречащих друг другу компонентов, таких как установка, модель поведения, рациональный выбор, эмоциональное состояние, идентификационная модель и т. п. При такой концептуальной избыточности довольно трудно ожидать более или менее внятной единой точки зрения. Между тем, как нам представляется, концептуальный анализ доверия показывает, что сложности, с которыми сталкиваются исследователи, представляющие различные отрасли знания, являются закономерным отражением амбивалентности *феномена доверия per se*.

Рассмотрим два сюжета, отражающих противоречивый характер доверия. Во-первых, обратимся к анализу *соотношения рационального и иррационального*. С одной стороны, доверие предполагает элемент иррациональной веры, которая позволяет восполнить недостаток знания. В самом деле, в социальных интеракциях мы чаще всего сталкиваемся с необходимостью прогнозирования последствий наших собственных действий, равно как и действий других людей, оценкой ситуации на основании ограниченной и/или избыточной информации, разноречивых данных, достоверность которых зачастую по тем или иным причинам невозможно проверить. Само бытование в современных реалиях будто бы подталкивает нас к использованию иррациональных инструментов. Нельзя сбрасывать со счетов и чрезвычайно «разогретую», апеллирующую к эмоционально-чувственному восприятию медиасреду, которая действует в этом же русле.

С другой стороны, способность «просчитывать» последствия взаимодействия с акторами или институтами не может не предполагать значительную степень рационализации. К примеру, мы стремимся предугадать возможные реакции на события или наши действия, основываясь на анализе поведенческих паттернов, изменении ситуации, представлении об эффективности и т. п. Иначе говоря, мы используем инструменты рациональных представлений. Казалось бы, рациональное знание может и должно служить основанием доверия, но нередко причины доверительного отношения (в том числе к знанию) носят иррациональный характер. Более того, доверие может возникать на территории нехватки знания – в качестве компенсации его неполноты, будучи инструментом достраивания целостной картины мира. Нельзя не отметить, что кризис доверия к науке, рациональному, проверяемому знанию, ярко и остро явленный в процессе вза-

имодействия общества, науки и государства во время недавней пандемии, показывает крайне неоднозначные связи между доверием и рациональностью, доверием и компетентностью, доверием и доказательностью.

Можно предположить, что доверие описывает процесс динамического равновесия между *рациональными* стратегиями и *иррациональными* мотивациями. Признание принципиальной невозможности тотальной алгоритмизации человеческого поведения, его мотиваций и поступков всегда предполагает пространство для иррациональной составляющей доверия.

Во-вторых, как нам представляется, доверие предполагает противоречивое *сосуществование морального и прагматического*. Пожалуй, в моральной сфере амбивалентный характер доверия проявляет себя наиболее ярко. Оптика рассмотрения доверия, предлагаемая в работах П. Штомпки, фокусируется в пространстве межличностных взаимодействий. Отметим, что, погружаясь в пространство связей между людьми, формирующими социум, автор рассуждает в категориях не *сущего*, но *должного*. «Моральное сообщество – это особый способ отношения к другим, которых мы определяем как «мы». Три моральных обязательства определяют параметр понятия "мы". Под "нами" подразумеваются те, кому мы доверяем, кому мы преданы и о чьих проблемах мы заботимся в духе солидарности. Другими словами, согласно этой интерпретации, существуют три основных компонента морального сообщества. Первый – это доверие, т. е. ожидание добродетельного поведения других по отношению к себе. Второй - лояльность, то есть обязанность воздерживаться от нарушения доверия, оказанного нам другими, и выполнение взятых на себя обязательств, принимая чье-то доверие. Третье – солидарность, т. е. забота об интересах других людей и готовность действовать в интересах других, даже если это противоречит нашим собственным интересам. Эти три вектора очерчивают особое "моральное пространство", в котором находится каждый человек»[9]. Рассуждая «от обратного», П. Штомпка показывает, сколь деструктивной оказывается атмосфера подозрительности, недоверчивости, поиска негативных сценариев. Создавая базу для морального капитала, доверие устанавливает такие условия, при которых сообщество заинтересовано в конструктивном взаимодействии между людьми, поощряя их действовать в ситуациях неопределенности и рисков. Доверие оказывается главным способом их преодоления именно на уровне личностных взаимодействий, составляющих живую ткань социального бытия. Более того, именно доверие побуждает к внедрению инноваций, продвижению по пути прогресса, облегчает «езду в незнаемое»[10]. Как кажется, П. Штомпка формулирует *идеал* межличностных отношений в социуме, то, как *должно* быть.

Однако при всей бесспорной значимости доверия в сфере *должного*, невозможно сбрасывать со счетов сферу *сущего*, тем более что современная ситуация отчетливо высвечивает противоречие между *моральными и прагматическими модусами* доверия. Где грань, отделяющая доверие как осознанное действие от «слепой», не рассуждающей веры в безошибочность и безукоризненность репутации институции или сообщества, равно как и конкретной личности? Доверие может стать как зеркалом, так и черным экраном, отделяющим от реальности, подменяющим ее. Кроме того, моральные установки на доверительность как императив предусматривает долгосрочность межличностных отношений, их взаимность, диалогичность, нацеленность на отдаленный результат, вȉдение перспективы совместного развития, коллективного действия. В современном стремительно меняющемся мире прагматические соображения ориентированы на сиюминутность, быстрые эффекты, жесткую борьбу за внимание и время как невосполняемый и ценный (в буквальном и переносном смыслах) ресурс, они вступают в конфликт с моральными устремлениями. Неустойчивость, фрагментированность цифровых сообществ, номадничество, как образ мыслей, подталкивают к иным практикам взаимодействия. Аксиология доверия фиксирует зазор между *мирами сущего и должного*, предусматривая не просто разработку *идеала* межличностных отношений, но анализ процессов разрешения *противоречий морального и прагматического* в контексте социального бытия.

Итак, подведем итоги. Несмотря на существенную разноголосицу позиций и подходов, очевидно, что понятие доверия занимает се-

[9] *Sztompka P.* Trust : A Sociological Theory. Cambridge, UK ; N. Y., 1999. P. 5.

[10] *Левитанский Ю.* Езда в незнаемое. URL: https://levitansky.ru/poeziya/zemnoe-nebo/ezda-v-neznaemoe/

годня важное место в понимании как социального бытия в целом, так и отдельных его аспектов. Индивидуальные и институциональные измерения доверия как социально-культурного и экзистенциального феномена по сути дела объединяются общими обстоятельствами исторической ситуации, духа времени, бытием в пространстве пугающих изменений и новых рисков. Реалии цифрового общества, высокая степень неопределенности, существование в состоянии «текучей современности» бросают вызов, от адекватности ответа на который во многом зависит будущее. Как показывает история, в моменты острых цивилизационных кризисов доверие становится не только одним из важнейших инструментов проверки социальных конструкций, но и основой их трансформации для перехода к новому пониманию взаимодействия человека и общества.

Библиографический список

Очеретяный К. А. Фейкт – единица цифрового общества // Философская аналитика цифровой эпохи : сб. науч. статей / отв. ред. Л. В. Шиповалова, С. И. Дудник. СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2020. С. 309–324.

Селигмен А. Проблема доверия. М. : Идея-Пресс, 2002. 200 с.

Сенека Л. Философские трактаты. СПб. : Алетейя, 2001. 400 р.

Salerno R. A. Beyond the Enlightenment : Lives and Thoughts of Social Theorists. Westport, SN : Praeger, 2004. 256 p.

Salerno R. Contemporary Social Theory. L. & N.Y. Routledge, 2020. 240 p.

Sztompka P. Trust : A Sociological Theory. Cambridge, UK ; N.Y. : Cambridge University Press, 1999. 214 p.

The Philosophy of Trust / P. Faulkner, T. Simpson (eds.). Oxford, Oxford University Press, 2017. 336 p.

References

Ocheretyany K. A. Faket – A Unit of Digital Experience // Philosophical Analytic of Digital Age / L. V. Shipovalova, S. I. Dudnik (eds.). St. Petersburg : St. Petersburg State University Publ., 2020. P. 309–324.

Salerno R. A. Beyond the Enlightenment : Lives and Thoughts of Social Theorists. Westport, SN: Praeger, 2004. 256 p.

Salerno R. Contemporary Social Theory. L. & N.Y. : Routledge, 2020. 240 p.

Seligman A. Problem of Trust. Moscow, Ideya-Press Publ., 2002. 200 p.

Seneca L. Philosophical treatises, St Petersburg: Aleteiia Publ., 2001. 400 p.

Sztompka P. Trust: A Sociological Theory. Cambridge, UK ; N. Y. : Cambridge University Press, 1999. 214 p.

The Philosophy of Trust / P. Faulkner, T. Simpson (eds.). Oxford : Oxford University Press, 2017. 336 p.

Воронежский государственный университет

Ищенко Е. Н., доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой онтологии и теории познания

E-mail: ischenko@phipsy.vsu.ru

Поступила в редакцию: 25.12.2023

Для цитирования:

Ищенко Е. Н. Доверие в пространстве социального бытия // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 336–341. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/336-341.

Voronezh State University

Ishchenko E. N., Professor in Philosophy, Head of Department of Ontology and Epistemology

E-mail: ischenko@phipsy.vsu.ru

Reserved: 25.12.2023

For citation:

Ishchenko E. N. Trust in a space of social being // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 336–341. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/336-341.

УДК 340.13
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/342-347

ДОВЕРИЕ КАК ОСНОВА ЛЕГИТИМНОСТИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

В. В. Денисенко

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

TRUST AS THE BASIS OF LEGITIMACY: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

V. V. Denisenko

Moscow State Institute of International Relations (University) The Russian Foreign Ministry

Аннотация: анализируется юридический аспект феномена доверия в обществе; раскрываются особенности доверия в различных обществах и правовых системах. Доверие в праве анализируется в контексте формирования феномена легитимности. Обоснована взаимосвязь между доверием в обществе и эффективностью правового регулирования. Дается обоснование важности коммуникативных процедур в условиях модернизации и цифровизации правовой системы для обеспечения легитимности закона.
Ключевые слова: доверие в праве, легитимность закона, правовая культура, социальные основания права, информационное общество, коммуникативная теория права, гражданское общество, социальный капитал, эффективность правового регулирования.

Abstract: the article is devoted to the analysis of the legal aspect of the phenomenon of trust in society. The paper reveals the features of trust in various societies and legal systems. Trust in law is analyzed in the context of the formation of the phenomenon of legitimacy. The relationship between trust in society and the effectiveness of legal regulation is substantiated. The author substantiates the importance of communication procedures in the context of modernization and digitalization of the legal system to ensure the legitimacy of the law.
Key words: trust in law, legitimacy of the law, legal culture, social foundations of law, information society, communicative theory of law, civil society, social capital, effectiveness of legal regulation.

Доверие – это категория, которая уже довольно долго является предметом изучения экономики, социологии[1], политологии и ряда других наук. В последнее время в отечественной юриспруденции актуализируется значительный интерес к данной теме, однако, несмотря на ряд публикаций[2], тема доверия пока не входит в программу учебных курсов как по теории государства и права, так и по отраслевым юридическим наукам. Наша задача – показать, что комплекс вопросов, связанных с доверием в обществе, имеет право изучаться в рамках юриспруденции.

Прежде всего следует раскрыть методологические вопросы, так как именно с ними сопряжены в конечном итоге и вопросы правотворчества и правоприменения. Первый из них относится к пониманию права в отечественной юриспруденции. В отечественном правоведении до сих пор широко распространенным является нормативное понимание права, сформулированное еще в 30-е гг. XX в. Отличительной чертой такого понимания права является акцент на государственном принуждении и сведении права к нормам общего содержания. Именно эти особенности правовой доктрины выносят на периферию вопросы, связанные с правовой культурой

[1] См.: *Штомпка П.* Доверие – основа общества. М., 2012. 440 с.

[2] См.: *Кокотов А. Н.* Доверие. Недоверие. Право. М., 2004. 192 с.

© Денисенко В. В., 2024

и правосознанием, рассматривая юридическую технику и принудительную силу государства как главную характеристику права. Между тем опыт правовых реформ и рецепции зарубежных институтов права показывает, что законодательство с разной степенью эффективности регулирует общественные отношения в правовых системах с различной культурой. Наиболее убедительным примером является сопоставление правовых систем США и стран Латинской Америки.

В XIX в. страны Латинской Америки получили независимость от метрополий и в качестве образца для большинства правовых институтов была использована Конституция и иное законодательство США. Однако эффективность правового регулирования в этих странах до сих пор значительно ниже, чем в США: копирование конституционного и иного законодательства не привело к повторению экономического успеха[3]. Законодательное закрепление североамериканской модели разделения властей не смогло предотвратить проблемы коррупции и злоупотребления властью, заимствование эффективных правовых институтов другого общества также не решило проблемы преступности и бедности. Таким образом, для эффективного действия права необходимо его социальное основание, в противном случае юридическая наука попадает на путь такого негативного направления, как правовой идеализм. Правовые нормы действуют через комплекс социальных связей, которые и определяют, достигнет ли юридическое правило своей цели или нет. Поэтому следует сделать вывод, что вопросы доверия необходимо рассматривать как юридический аспект действия права, так как доверие оказывает важнейшее влияние на правовое регулирование.

Второй методологический вопрос, который следует раскрыть для обоснования феномена доверия как объекта исследования юридической наукой, это понимание общества в отечественной юриспруденции. Отметим, что до сих пор в учебной литературе общество понимается с позиции экономики XIX в., как совокупность рациональных индивидов, которые вступают в отношения в частной сфере с целью удовлетворения своих эгоистических интересов. Такой подход был разработан в трудах английского экономиста Адама Смита, сравнивавшего общество со спичечной фабрикой. В дальнейшем это видение стало основой экономической теории Карла Маркса, которая долгое время была ведущей в том числе и в понимании общества в отечественной науке.

Между тем детальное изучение частного права в его эволюционном развитии показывает, что успех экономической деятельности и правовых рецепций напрямую связан с высоким уровнем сотрудничества и доверия в обществе. О роли сотрудничества в обществе одним из первых писал Алексис де Токвиль в работе «Демократия в Америке». Он указывал, что «…особенность американцев заключается в их склонности создавать добровольные организации, которые оказывают значительную поддержку американской демократии»[4]. При этом характеристика общества как индивидуалистического совершенно не означает разобщенности граждан. Говоря о правах человека и индивидуализме, необходимо обязательно сделать важное уточнение: в категорию «индивидуализм» разные ученые вкладывают совершенно различное содержание. Например, Н. В. Варламова понимает под индивидуализмом «…признание человека первичной и приоритетной ценностью»[5], таким образом характеризуя западную правовую культуру в целом как рациональную и потому не связанную с традиционными правовыми культурами, в которых личность служит «сверхъестественной силе» или «высокопоставленному человеческому существу»[6]. В таком значении категория «индивидуализм» отличается от эгоизма, разобщенности, атомизированного общества.

Однако перейдем к характеристике доверия в праве с позиции синхронического и диахронического методов. Первым ученым, исследовавшим вопросы доверия в обществе и влияние его на государственную политику, был М. Вебер. Одни и те же законы действовали в разных регионах Германии с разной степенью успешности. Вебер впервые провел анализ влияния этических и религиозных норм, говоря о протестантской этике, исходившей из принципа «доверия

[3] См.: *Фукуяма Ф.* Доверие. М., 2006. 730 с.

[4] *Токвиль А. де.* Демократия в Америке. М., 1999. С. 240.

[5] *Варламова Н. В.* Западная правовая культура в современном культурном пространстве // Правовые культуры. Жидковские чтения : материалы Всерос. науч. конф. Москва, 25 марта 2011 г. / под ред. Г. И. Муромцева, М. В. Немытиной. М., 2012. С. 62.

[6] Там же. С. 63.

субъекта в делах не только по отношению к близким родственникам»[7].

В современных гуманитарных науках есть довольно авторитетные направления в исследовании доверия в обществе. Доверие можно охарактеризовать с двух позиций: как некий радиус, т. е. скольким людям человек доверяет за пределами тех, кого считает близкими родственниками, а также как способность к сотрудничеству, характеризующуюся количеством добровольных ассоциаций, в которых состоит гражданин, а также время, в течение которого люди способны объединиться в такие ассоциации.

Доверие в обществе оказывает влияние на возможность сотрудничества, что обозначается термином «социальный капитал». Ф. Фукуяма определяет социальный капитал как «общепринятые нормы и ценности, практикуемые определенной группой людей и позволяющие им сотрудничать»[8]. А. Селигмен указывает, что «в современную эпоху доверие возникает в качестве специфической формы генерализированного обмена, в качестве составной части присущих обществу системы безусловных понятий, регулирующей не только сферу неформальных и частных взаимодействий, но и более формальные, публичные и институционализированные сферы, такие как государственное устройство и экономика»[9]. Когда в обществе существует социальный капитал, то можно вести речь о доверии между субъектами, позволяющем гражданам взаимодействовать на основе общих ценностей. Можно присоединиться к мнению социологов, которые указывают, что благополучие страны, а также ее конкурентоспособность на фоне других стран определяется присущим ее обществу уровнем доверия. Именно с доверием и уровнем социального капитала связывают современные исследователи разную степень эффективности законодательства в США и Латинской Америке. Ф. Фукуяма пишет по этому поводу: «…если в США протестантизм усилил тенденцию общества объединяться в добровольные ассоциации, то имперские и римско-католические традиции в Латинской Америке, напротив, ослабляли гражданское общество»[10]. Пример неудачной рецепции правовых институтов в Латинской Америке убедительно иллюстрирует ситуацию, когда в обществе ценности препятствуют объединению, правовое регулирование не поддерживается неформальными нормами, что приводит к его неэффективности. В случаях разрушения норм и правил формальные институты неэффективны и наступает состояние аномии, описанное в работах Э. Дюркгейма. В процессе правовых реформ позитивное право не должно разрушать социальные институты, которые способствуют социальной солидарности. Более того, правовая политика государства должна быть направлена на поддержание социальных связей, которые обеспечивают определенный уровень общественного доверия к праву, так как это является необходимым условием его легитимности.

Роль доверия и социального капитала особо актуальна в современном российском обществе, так как легитимация в нем не может быть реализована лишь посредством религиозных и традиционных норм. Тут важно многое иное: и наличие ассоциаций для сохранения у индивидов чувства принадлежности к социальным группам, и возрастание в обществе социального капитала или, другими словами, спонтанной общительности. Необходимость социального капитала, основанного на доверии в обществе, как основания легитимности права связана с переходом к современному информационному обществу. Такое общество французский ученый Ж.-Ф. Лиотар обозначил как «состояние постмодерна»[11], которое меняется и основные его активы уже не природные ресурсы, а интеллектуальная собственность.

Изменения экономики ведут за собой преобразования в культуре и образе жизни, неслучайно в период 70-х гг. XX в. известный современный философ Ф. Фукуяма пишет свой труд под названием «Великий разрыв»[12], так как именно в это время формируются новые принципы построения общества. Современное информационное общество, как и общество модерна, связано с новой реальностью[13], но при этом основано на универсальных принципах, сформированных эпохой Просвещения, нашедших отражение в концепциях прав личности и формаль-

[7] *Вебер М.* Протестантская этика и дух капитализма. М., 2021. С. 352.

[8] *Фукуяма Ф.* Указ. соч. С. 8.

[9] *Селигмен А.* Проблема доверия. М., 2002. С. 58.

[10] *Фукуяма Ф.* Указ. соч. С. 23.

[11] См.: *Лиотар Ж.-Ф.* Состояние постмодерна. СПб., 1998. С. 18–20.

[12] См.: *Фукуяма Ф.* Великий разрыв. М., 2003. 476 с.

[13] См.: *Бодрийяр Ж.* Симулякры и симуляция / пер. А. Качалова. М., 2011. С. 24.

ного равенства, способных обеспечить развитие общества. Следует согласиться с мнением Френсиса Фукуямы, который указывает, что в традиционных обществах, которые были основаны на различных, прежде всего религиозных принципах, формировался довольно узкий круг доверия, ограниченный семьей, религиозной общиной, расой или сектой. Эти иррациональные основания объединения приводили к социальным конфликтам внутри страны или военным конфликтам во внешней политике, так как общества, основанные на различных принципах, постоянно вступали в конфликты[14].

Можно сделать вывод, что не любые социальные институты и практики нужно поддерживать посредством правовой политики. На современном этапе развития государственности и права вопрос о том, «какие ценности должны лежать в основе институтов гражданского общества, может быть решен с точки зрения расширения поля доверия в обществе»[15]. В связи с этим необходимо доктринальное понимание природы доверия в правовой системе и закрепление правовых процедур, направленных на его сферы действия.

В отечественной юридической науке вопросы сущности права, как было уже сказано, начиная с советского периода связываются с принуждением государства. Между тем современная гуманитарная наука рассматривает действие норм с позиции признания другого субъекта. Современный социальный философ Аксель Хоннет исследует проблемы признания порядка и пренебрежения им. В своей работе «Борьба за признание. Моральная грамматика социальных конфликтов» он оценивает признание как «многослойное измерение, которое присуще любым межсубъектным взаимоотношениям и одновременно оформляет их нормативно»[16]. По мнению А. Хоннета, общество существует как общность именно благодаря взаимному признанию, и в нем можно выделить три сферы взаимного признания: эмоциональную, правовую и социальную. Особенность сферы правового признания в том, что здесь субъект не ограничен дружбой или любовью, как в эмоциональной сфере. Взаимное признание в правовой сфере проявляется в том, что «субъект признает нормы общества путем интернализации генерализованного Другого, который постоянно напоминает субъекту о его обязанностях по отношению к другим. В то же время, со стороны других членов общества, данный субъект может признаваться носителем индивидуальных неотъемлемых прав. Подчиняясь одному закону, субъекты признают друг друга лицами, способными в своей автономии рационально относиться к моральным нормам»[17].

В обществе, пишет Хоннет, есть три ступени взаимного признания: любовь, право и солидарность. Эти отношения содержатся в институтах семьи, гражданского общества и солидаристской социальной общности. Соответственно философ выделяет три типа пренебрежения: изнасилование, лишение прав или исключение (ценз оседлости, лишение избирательных прав и т. д.) и оскорбление достоинства. Истоки позитивного права Хоннет находит в преступлении, т. е. действии, которое перечеркивает взаимное признание. Преступление заставляет субъектов понять, что, во-первых, эти отношения уже были прежде; во-вторых, что они были нарушены; и в-третьих, что они требуют восстановления для сохранения посредством взаимного признания созданной идентичности и общества[18].

Таким образом, основой любой совместной жизни людей является взаимное признание субъектов. Мотивом же преступления является пренебрежение к этому признанию. Причем наказание за преступление ведет зачастую к накоплению пренебрежения, и поэтому общественное напряжение вследствие наказания может лишь усиливаться. Процесс накопления пренебрежения ведет в конечном счете к институциализации самих протестных сообществ. Как указывает отечественный философ А. Э. Савин, «одна из основных заслуг Хоннета состоит в том, что он, поставив акцент на формах пренебрежения и детально их проанализировав, создал условия возможности для выявления логики легитимации сопротивления (в том числе логики образования норм и квазиправовой легитимации преступных групп)[19]». Таким образом, ос-

[14] См.: *Фукуяма Ф.* Великий разрыв. С. 380.

[15] *Денисенко В. В.* Юридификация общества и концепции правового регулирования // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2008. № 2 (5). С. 56–62.

[16] *Honneth A.* Kampf um Anerkennung. Frankfurt am Main, 1994. (Цит. по: *Ушанова И. А.* Философские аспекты взаимного признания (Обзор современных немецких исследований). URL: http://www.rsk-k.ru/ushanova.pdf (дата обращения: 15.10.2017)).

[17] *Ушанова И. А.* Указ. соч.

[18] Там же. С. 72.

[19] *Савин А. Э.* Генезис нормативного социального порядка как философская проблема // Мир человека : нор-

новой для легитимности правовых норм, идущих от государства, является признание гражданина в качестве субъекта, а не только принудительная сила государства. В условиях расширения правового регулирования вопросы доверия в правовой системе связаны с юридическими процедурами, основанными на признании в гражданах автономного субъекта, способного на участие в тех юридических вопросах, которые затрагивают его интересы[20]. Поэтому расширение радиуса доверия связано с юридическими институтами, основанными на юридическом равенстве[21], дискурсе и взаимном признании в праве.

Библиографический список

Бодрийяр Ж. Симулякры и симуляция / пер. А. Качалова. М. : Изд. дом «ПОСТУМ», 2011. С. 24.

Варламова Н. В. Западная правовая культура в современном культурном пространстве // Правовые культуры. Жидковские чтения : материалы Всерос. науч. конф. Москва, 25 марта 2011 г. / под ред. Г. И. Муромцева, М. В. Немытиной. М. : РУДН, 2012. С. 62–69.

Денисенко В. В. Медиация в публичном и частном праве и ее необходимость с позиции современных теорий правопонимания // Мировой судья. 2015. № 8. С. 15–20.

Денисенко В. В. Юридификация общества и концепции правового регулирования // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2008. № 2 (5). С. 56–62.

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

Лиотар Ж.-Ф. Состояние постмодерна / пер. с фр. Н. А. Шматко. СПб. : Алетейя, 1998. С. 18–20.

Савин А. Э. Генезис нормативного социального порядка как философская проблема // Мир человека : нормативное измерение-3. Рациональность и легитимность : сборник трудов Муждунар. науч. конф. (Саратов, 13 июня 2013 г.) / [отв. ред. И. Д. Невважай]. Саратов : КУБик, 2013. С. 131.

Селигмен А. Проблема доверия. М. : Идея-пресс, 2002. С. 58.

Токвиль А. де. Демократия в Америке. М. : Прогресс, 1999. С. 240.

Фукуяма Ф. Великий разрыв. М. : АСТ, 2003. 476 с.

Фукуяма Ф. Доверие. М. : АСТ, 2006. 730 с.

Хук М. ван. Право как коммуникация. СПб. : Издательский дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2012. С. 20–21.

Штомпка П. Доверие – основа общества. М. : Логос, 2012. 440 с.

Honneth A. Kampf um Anerkennung. Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1994. P. 72.

References

Baudrillard J. Simulacra and simulation / transl. A. Kachalova. Moscow : Publishing house "POSTUM", 2011. P. 24.

Varlamova N. V. Western legal culture in the modern cultural space // Legal cultures. Zhidkov readings : materials of the All-Russian scientific conference, Moscow, march 25, 2011 / G. I. Muromtsev, M. V. Nemytina (eds.). Moscow : RUDN, 2012. P. 62–69.

Denisenko V. V. Mediation in public and private law and its necessity from the perspective of modern theories of legal understanding // Justice of the peace. 2015. No. 8. P. 15–20.

Denisenko V. V. The legitimization of society and the concepts of legal regulation // Proceedings of the Voronezh State University. Series: Law. 2008. No. 2 (5). P. 56–62.

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

Liotar J. F. The state of postmodernity / transl. N. A. Shmatko. St. Petersburg : Aletheia, 1998. P. 18–20.

Savin A. E. The genesis of the normative social order as a philosophical problem // The human world : a normative dimension-3. Rationality and legitimacy : Collection of proceedings of the international scientific conference (Saratov, June 13–15, 2013) / I. D. Nevvazhay (executive ed.). Saratov : KUBik, 2013. P. 131.

Seligman A. The problem of trust. Moscow : Idea-press, 2002. P. 58.

Tocqueville A. Democracy in America. Moscow : Progress, 1999. P. 240.

Fukuyama F. The Great Divide. Moscow : AST, 2003. 476 p.

Fukuyama F. Trust. Moscow : AST, 2006. 730 p.

Hook M. van. Law as communication. St. Petersburg : St. Petersburgis State University Publisher Hause, 2012. P. 20–21.

Shtompka P. Trust. The basis of society. Moscow : Logos, 2012. 440 p.

Honneth A. Kampf um Anerkennung. Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1994. P. 72.

мативное измерение-3. Рациональность и легитимность : сборник трудов Междунар. науч. конф. (Саратов, 13–15 июня 2013 г.). Саратов, 2013. С. 131.

[20] См.: *Хук М. ван.* Право как коммуникация. СПб., 2012. С. 20–21.

[21] *Денисенко В. В.* Медиация в публичном и частном праве и ее необходимость с позиции современных теорий правопонимания // Мировой судья. 2015. № 8. С. 15–20.

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Денисенко В. В., доктор юридических наук, профессор кафедры публичного права

E-mail: v.denisenko@odin.mgimo.ru

Поступила в редакцию: 29.01.2024

Для цитирования:

Денисенко В. В. Доверие как основа легитимности: сравнительно-правовой анализ // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 342–347. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/342-347.

Moscow State Institute of International Relations (University) Ministry of Foreign Affairs of Russia

Denisenko V. V., Doctor of Law, Professor of the Public Law Department

E-mail: v.denisenko@odin.mgimo.ru

Received: 29.01.2024

For citation:

Denisenko V. V. Trust as the basis of legitimacy: comparative legal analysis // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2. P. 342–347. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/342-347.

УДК 349.2
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/348-354

ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА «ЗАНЯТОСТЬ, ТРУД, ПРАВООТНОШЕНИЯ» (К 100-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ В. Н. СКОБЕЛКИНА)

С. Ю. Чуча
Институт государства и права Российской академии наук

REVIEW OF THE ROUND TABLE «EMPLOYMENT, LABOR, LEGAL RELATIONS» (TO THE CENTENARY OF THE BIRTH OF V. N. SKOBELKIN)

S. Yu. Chucha
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Аннотация: приведен обзор докладов и сообщений, прочитанных участниками прошедшего 22 марта 2024 г. в Институте государства и права Российской академии наук круглого стола с международным участием «Занятость, труд, правоотношения», посвященного столетию со дня рождения профессора В. Н. Скобелкина. Обозначены базирующиеся на теории множественности трудовых правоотношений В. Н. Скобелкина основные направления адаптации трудового права и фундаментальных научных исследований в этой сфере к формирующимся новым формам организации труда в условиях расширения дифференциации трудового права.
Ключевые слова: трудовое право, отрасль права, предмет отрасли, занятость, дифференциация, правоотношения.

Abstract: provides an overview of the reports and messages read by the participants of the round table with international participation «Employment, labor, legal relations», dedicated to the centenary of the birth of Professor V. N. Skobelkin, held on March 22, 2024 at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. The main directions of adaptation of labor law and fundamental scientific research in this area to emerging new forms of labor organization in the context of expanding differentiation of labor law, based on the theory of plurality of labor relations bu V. N. Skobelkina are outlined.
Key words: labor law, branch of law, industry subject, employment, differentiation, legal relations.

22 марта 2024 г. в Институте государства и права Российской академии наук под руководством директора Института члена-корреспондента РАН Александра Николаевича Савенкова прошел круглый стол с международным участием «Занятость, труд, правоотношения», посвященный столетию со дня рождения доктора юридических наук, профессора, основателя воронежско-омской школы трудового права Владимира Николаевича Скобелкина. Проведение круглого стола было организовано Междисциплинарным центром правовых исследований в области трудового права и права социального обеспечения ИГП РАН и Международным союзом юристов.

Круглый стол прошел в год столетия со дня рождения Владимира Николаевича Скобелкина, доктора юридических наук, профессора, участника Великой Отечественной войны, получившего всемирное признание выдающегося ученого в области трудового права, основателя школы трудового права, известной в России и далеко за ее пределами. Долгие годы научная карьера и выдающиеся достижения В. Н. Скобелкина были неразрывно связаны с историей и традициями Воронежского и Омского государственных университетов, однако личность и научная

© Чуча С. Ю., 2024

школа ученого давно достигли федерального и международного уровней. На эти обстоятельства указали в приветственном слове заместитель директора Института государства и права РАН по научной работе, доктор юридических наук Сергей Владимирович Маликов и председатель Международного союза юристов, кандидат юридических наук Андрей Адамович Требков.

Открыл научную дискуссию докладом «Солидарность и человек труда как социальные ценности. К 100-летию профессора В. Н. Скобелкина» главный научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации Сергей Николаевич Бабурин, близко общавшийся с В. Н. Скобелкиным более 25 лет, будучи студентом, преподавателем, деканом юридического факультета и профессором ОмГУ. В. Н. Скобелкин родился в 1924 г. в Кировской области, но уже с 1926 г. с родителями жил в Омске. После окончания в 1942 г. в Омске с отличием средней школы был призван в армию, прошел бои Великой Отечественной, после войны стал юристом, с 1962 г. преподавал в Воронежском госуниверситете, там стал доктором юридических наук, профессором. Лишь в 1978 г. В. Н. Скобелкин вернулся в Омск, стал профессором Омского госуниверситета, в 1981 г. – заведующим кафедрой гражданского права и процесса и с 1981 г. – кафедрой трудового права. Он руководил кафедрой более 20 лет. До своей смерти в 2003 г. В. Н. Скобелкину были свойственны требовательность, несколько суховатая обстоятельность[1], справедливость, безоговорочное уважение студентов и коллег. Высокий патриотизм и твердая гражданская позиция. Абсолютный единомышленник в 1990–1993 и последующие годы[2].

Владимир Николаевич все годы руководил методической работой на юридическом факультете ОмГУ. Отсюда его новаторский для того времени подход, отразившийся в создании новых учебных курсов и спецкурсов «Трудовые споры», «Социальное партнерство в РФ», «Трудовые правоотношения», «Трудовое процедурно-процессуальное право».

Ныне, после 30 лет псевдорыночной эйфории, социально реабилитированы и конституционно закреплены ключевые принципы солидаризма (ст. 75.1 Конституции РФ). Взгляды В. Н. Скобелкина торжествуют!

Продолжил дискуссию блок докладов, посвященных главной проблематике исследований всей жизни В. Н. Скобелкина – теории трудовых правоотношений. Выступали прежде всего ученики В. Н. Скобелкина: Сергей Васильевич Передерин, профессор, заведующий кафедрой трудового права юридического факультета Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования России, с докладом «Процедурно-процессуальный правовой механизм в сфере использования наемного труда»; Мария Александровна Драчук, заведующий кафедрой трудового и социального права Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского, кандидат юридических наук, доцент, с докладом «Теория трудовых правоотношений В. Н. Скобелкина»; Сергей Юрьевич Чуча, руководитель Междисциплинарного центра правовых исследований в области трудового права и права социального обеспечения Института государства и права РАН, главный научный сотрудник сектора процессуального права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, с докладом «Значение учения и научной школы В. Н. Скобелкина для правового регулирования труда, занятости и социальной защиты» и др., но в дискуссии приняли участие и иные представители его научной школы.

Исследование трудовых правоотношений[3] позволило В. Н. Скобелкину сделать вывод об их системе, элементы которой могут существовать независимо от трудового договора. Его выводы подкреплялись многочисленными примерами, свидетельствующими об оспоримости приводимых в поддержку теории единого трудового правоотношения доводов. Обнаруженные им до-

[1] «Даже я знаю трудовое право только на “Хорошо”, вы уверены, что знаете лучше меня?» – обычный ответ В. Н. Скобелкина на завышенные притязания студентов на экзамене.

[2] «Вы как политик уже сложились и нужны сегодня стране, политические обязательства вас больше на факультет не отпустят» – напутствие В. Н. Скобелкина на выборах народных депутатов в 1989 г. или «Идите в отпуск и идите на выборы. Там вы нужнее» – в 1993 г.

[3] См.: *Скобелкин В. Н.* Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих (нормы и правоотношения). М., 1982.

полнительные аргументы были изложены в 1999 г. в монографии «Трудовые правоотношения»[4] и учебном пособии «Трудовое процедурно-процессуальное право»[5], изданном под его редакцией в 2002 г. Фундаментальный труд 1999 г. и последующие публикации были посвящены регулированию труда в совершенно новых условиях – в условиях многообразия форм собственности, конкуренции способов организации труда на предприятиях разных организационно-правовых форм и наличия рынка труда. И его теория, соответствуя современным экономическим реалиям, одновременно закладывала основу формирования новой доктрины трудового права.

Можно сказать, что создатель отрасли трудового права Н. Г. Александров[6] и В. Н. Скобелкин исследовали трудовые правоотношения под разными углами зрения. Если первый создал абстрактную модель, расценивая все исключения как подтверждающие правильность его теоретической модели, то второй использовал и правила, и исключения из них как равноценный строительный материал в своих теоретических построениях. Один исследовал правовые нормы, а второй – и их реализацию. Получившиеся теории можно условно назвать статической и динамической соответственно.

На рубеже XX и XXI вв. трудовое право усложнилось и объем его правовой материи увеличился до такой степени, что позволил В. Н. Скобелкину рассуждать об обособлении самостоятельной отрасли права – трудового процессуального права, с созданием соответствующего кодифицированного нормативного акта, системы специализированных судов и прочих непременных или факультативных атрибутов всякой уважающей себя отрасли.

Слишком малое число норм, которые даже с некоторой натяжкой можно было бы присовокупить к нормам, регламентирующим особенности судебной процедуры рассмотрения трудовых споров – о досудебном разрешении индивидуальных трудовых споров в КТС, не способно предоставить достаточного для возведения самостоятельной отрасли права количества строительного материала. И при этом в новую отрасль было бы чрезвычайно сложно «подтянуть» процедуру разрешения коллективных трудовых споров, которая по сути является внесудебной (процедурной, но не процессуальной), разрешение споров с участием разной природы инспекций труда (процедурная, административная, но не процессуальная), разрешение индивидуальных споров, в том числе об установлении новых условий труда, путем непосредственных переговоров работника и работодателя с участием в той или иной степени профсоюзной организации или без такового (трудоправовая процедура изменения трудового договора, но не процессуальная) и др. В. Н. Скобелкин обосновал объединение всех этих процедурных отношений с процессуальными, входящими в предмет трудового права, и создание самостоятельной отрасли – трудового процедурно-процессуального права[7].

Сегодня под маской дифференциации скрывается уже все более очевидная система разнообразных трудоправовых договоров, существеннейшим образом отличающихся от классического трудового договора на индустриальном производстве с членами больших трудовых коллективов, мало уступающая системе договоров гражданско-правовых. Из единого трудового правоотношения доктринально необходимую правовую связь изъять и передать в новую отрасль нельзя – трудовое правоотношение разрушится. Однако теория В. Н. Скобелкина о множественности трудовых правоотношений допускает такое изъятие. Сказанное делает возможным возвращение дискуссии о создании нематериальной трудоправовой отрасли в условиях деглобализации и цифровизации государства и общества[8].

Научные изыскания В. Н. Скобелкина оказали влияние не только на теорию правоотношения и положения общей части трудового права, но и на отдельные отраслевые институты – трудового договора, охраны труда, поощрений за добросовестный труд и дисциплинарной ответственности, занятости и др. О развитии его идей в актуальном правовом регулировании и правоприменении сообщили доклад-

[4] *Скобелкин В. Н.* Трудовые правоотношения. М., 1999.

[5] *Скобелкин В. Н. и др.* Трудовое процедурно-процессуальное право : учеб. пособие / под ред. В. Н. Скобелкина. Воронеж, 2002.

[6] См.: *Александров Н. Г.* Трудовое правоотношение. М., 1948.

[7] См.: *Скобелкин В. Н. и др.* Трудовое процедурно-процессуальное право.

[8] См.: *Чуча С. Ю.* Процедурно-процессуальный правовой механизм охраны и защиты трудовых прав в Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2022. Т. 19, № 3. С. 69–77. DOI: 10.24147/1990-5173.2022.19(3).69-77

чики и участники дискуссии Роман Васильевич Кирсанов, директор HR-департамента, руководитель ОНХП Университета ПАО «ОНХП», кандидат юридических наук, доцент, в докладе «Правоотношения по охране труда в свете учения В. Н. Скобелкина»; Светлана Юрьевна Головина, заведующий кафедрой трудового права Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева, доктор юридических наук, профессор; Лариса Дмитриевна Ухова, судья Арбитражного суда Омской области, кандидат юридических наук, в докладе «От поощрения добросовестного труда – к уважению человека труда: динамика правового регулирования»; Наталья Валерьевна Закалюжная, профессор кафедры трудового права Образовательного учреждения профсоюзов высшего образования «Академия труда и социальных отношений», доктор юридических наук, доцент, в докладе «Трансформация отношений в сфере занятости населения на современном этапе»; Михаил Михайлович Степанов, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, в докладе «Платформенная занятость в России: проблемы правового регулирования»; Ирина Викторовна Аленина, доцент кафедры трудового и социального права Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского, кандидат юридических наук, доцент; Лариса Владимировна Серегина, ведущий научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, в докладе «Правовые проблемы трудоустройства молодежи на первое рабочее место»; Кирилл Леонидович Томашевский, заместитель декана юридического факультета по научной работе, профессор кафедры гражданского и предпринимательского права Казанского инновационного университета имени В. Г. Тимирясова (ИЭУП), доктор юридических наук, профессор; Татьяна Владимировна Соколова, младший научный сотрудник сектора процессуального права Института государства и права РАН, в докладе «Особенности возникновения трудовых правоотношений научных работников» и др. Так, Светлана Александровна Устинова, доцент кафедры социальной работы, управления и права Нижнетагильского государственного социально-педагогического института, кандидат юридических наук, доцент, в докладе «Расторжение трудового договора в связи с сокращением численности или штата работников организации: проблемы и пути решения» констатировала, что проблемы, возникающие на практике в связи с сокращением численности или штата работников организации, не новы. Об этом говорят и многочисленные научные публикации, и существующая судебная практика по вопросам восстановления работников, уволенных на основании п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ.

В соответствии со ст. 82 ТК РФ работодатель при принятии решения о сокращении численности или штата работников организации обязан «в письменной форме сообщить об этом выборному органу первичной профсоюзной организации не позднее чем за два месяца до начала проведения соответствующих мероприятий, а в случае, если решение о сокращении численности или штата работников может привести к массовому увольнению работников, – не позднее чем за три месяца до начала проведения соответствующих мероприятий». Законодатель употребляет словосочетание «до начала проведения соответствующих мероприятий», тем самым признает, что процедура сокращения численности или штата работников состоит из ряда мероприятий, но не называет их. В связи с этим не совсем понятно, сообщение профсоюзу должно быть направлено за два месяца до издания приказа об изменении штатного расписания, приказа о сокращении конкретного работника или даты увольнения работника? Позиция по этому поводу Конституционного Суда РФ высказана в определении от 15 января 2008 г. № 201-О-П: для сохранения необходимого баланса интересов сторон трудовых отношений уведомление должно быть сделано до начала увольнения работников. В определении СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 21 сентября 2012 г. № 50-КГ12-3 закреплена противоположная позиция: «о сокращении профсоюзная организация уведомляется до начала проведения соответствующих мероприятий, то есть до издания приказа о проведении организационно-штатных мероприятий». Для избежания различного толкования рассматриваемой нормы требуется конкретизация ч. 1 ст. 82 ТК РФ. Вероятно, что

уведомление должно быть отправлено в профсоюз до издания приказа о сокращении должности и введения нового штатного расписания. Необходимо ввести соответствующую норму в ТК РФ, при этом указать, что изменения должны вступать в действие на следующий день после расторжения договора с сокращаемым работником.

Как показал анализ правоприменительной практики при сокращении, спорные вопросы возникают именно на этапах реализации правовых норм. Как отмечал В. Н. Скобелкин, одним из серьезных недостатков действующего законодательства является отсутствие предусмотренных правовыми нормами юридических процедур реализации тех или иных установок закона, поскольку без них затруднено или вообще невозможно осуществление прав и обязанностей субъектов[9]. Несмотря на то что данный вывод Владимир Николаевич делал еще в период действия КЗоТа, он является актуальным и сегодня.

Особо следует отметить вклад В. Н. Скобелкина в теорию социального партнерства, профсоюзного движения и трудовых споров. До начала своей научной и преподавательской карьеры Владимир Николаевич долгие годы отдал работе в Воронежской юридической консультации профсоюзов, в Омском государственном университете В. Н. Скобелкин все годы избирался членом профкома и участвовал в работе комиссии по трудовым спорам в качестве представителя профсоюза. Обсуждению этого сегмента интересов В. Н. Скобелкина и реализации его научных достижений в современной практике социального партнерства посвятили доклады и выступления в дискуссии Сослан Хазбиевич Джиоев, профессор кафедры судебной и прокурорско-следственной деятельности Университета имени О. Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшей школы; Виктория Валерьевна Коробченко, руководитель Секретариата заместителя председателя Конституционного Суда РФ, кандидат юридических наук, доцент; Лариса Николаевна Распутина, судья Арбитражного суда Омской области, кандидат юридических наук; Ботагоз Ахметжановна Оспанова, судья Акмолинского областного суда Республики Казахстан; Сергей Викторович Луговик, судья Арбитражного суда Омской области, кандидат юридических наук; Яков Владимирович Купреев, руководитель правового департамента Федерации независимых профсоюзов России; Дмитрий Александрович Чуйков, секретарь Федерации независимых профсоюзов России; Татьяна Александровна Постовалова, доцент кафедры гражданского процесса и трудового права юридического факультета Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент; и др. Галина Николаевна Обухова, доцент кафедры трудового и социального права Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского, кандидат юридических наук, доцент, в докладе «Роль профсоюзов в создании современных социально-трудовых отношений» отметила, что реализация принципа справедливости, обосновывающего социальную направленность отрасли и учитывающего личностные качества работника, его экономическое неравенство в отношениях с работодателем и право участия в распределении получаемой прибыли в результате совместной деятельности, на который особое внимание обращал В. Н. Скобелкин, невозможна без участия профсоюзов. Эффективная защита прав и законных интересов работников возможна лишь при условии существования действенного механизма осуществления профсоюзного контроля за их соблюдением. В период повсеместной цифровизации увеличивается число самозанятых и набирает популярность платформенная занятость. Появляется необходимость обеспечивать права работников. И одним из таких инструментов может стать их поддержка со стороны профсоюзов. Положения о защите прав самозанятых и платформенных работников через профсоюзы должны найти свое отражение в поправках к закону о профсоюзах, который уже давно нуждается в доработках.

Многие выступающие отмечали влияние В. Н. Скобелкина и представителей его школы не только на трудовое право, но и на общую теорию права, конституционное право (С. Н. Бабурин, Л. Д. Ухова и др.), гражданский процесс (С. Х. Джиоев, С. В. Луговик и др.). Применение теоретических построений В. Н. Скобелкина в корпоративных практиках описал в докладе «Особенности трудовых правоотношений с участием руководителя акционерного общества» начальник Административно-правового управления АО «Райффайзенбанк» Андрей Владимирович Кабанов. Аркадий

[9] См.: *Скобелкин В. Н.* Как рассматриваются трудовые споры работника с предприятием. Воронеж, 1973.

Константинович Соловьев, директор Научно-исследовательского центра развития государственной пенсионной системы РФ Финансового университета, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист РФ, в докладе «Цифровизация рынка труда как фактор трансформации государственной системы социальной защиты» отметил значение проводившихся В. Н. Скобелкиным на рубеже столетий экономико-правовых исследований трудовых отношений, как никогда актуальных сегодня применительно к изучению и регулированию труда, занятости и социальной защиты. В докладе «Влияние научных воззрений В. Н. Скобелкина на развитие теории права социального обеспечения» профессор кафедры трудового права Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева, доктор юридических наук, профессор Марина Юрьевна Федорова подчеркнула, что многие научные воззрения, сформулированные В. Н. Скобелкиным применительно к трудовому праву, актуальны и для права социального обеспечения. Этому способствуют как объективные, так и субъективные факторы. В числе первых можно назвать системность права; межотраслевое взаимодействие правовых норм; генетическую взаимосвязь между названными отраслями права; «пересечение» предмета трудового права и права социального обеспечения в части общественных отношений по обязательному социальному страхованию работников и корпоративной социальной поддержки; схожесть отдельных элементов метода (например, сочетание разных уровней правового регулирования, применение инструментов социального партнерства). Субъективные факторы, предопределяющие влияние научных воззрений В. Н. Скобелкина на развитие смежной отраслевой науки, обусловлены масштабом его личности, значимостью его интеллектуального вклада в теоретическую разработку целого ряда базовых понятий юриспруденции (например, правоотношения, юридические гарантии), присущим ему талантом Учителя, харизмой и доброжелательностью к молодым исследователям.

В научном наследии В. Н. Скобелкина можно выделить три основные трудоправовые концепции, оказавшие и оказывающие влияние на развитие науки права социального обеспечения.

Во-первых, это теория множественности трудовых правоотношений, которая исходит из того, что все правоотношения, складывающиеся между работником и работодателем, являются трудовыми, но с учетом различий в их содержании и целевой направленности могут быть разделены на виды (основной, дополняющие и сопутствующие). Такой подход вполне применим и к правоотношениям по социальному обеспечению, которые дифференцируются по объектам – видам социального обеспечения.

Во-вторых, В. Н. Скобелкин первым в науке трудового права сформулировал принцип многоуровневости правового регулирования трудовых отношений, который в полной мере применим к сфере социального обеспечения и социальной защиты. В праве социального обеспечения многоуровневость может рассматриваться как специально-юридический принцип правового регулирования, который выражается в распределении нормоустановительных полномочий между различными их субъектами, обеспечивающем согласованность и реализацию их интересов. Во внутригосударственном праве он позволяет оптимально сочетать централизацию и децентрализацию правового регулирования, а международное сотрудничество в сфере социальной защиты дает возможность применять международные стандарты защиты от социальных рисков и создавать взаимные механизмы реализации приобретенных в разных юрисдикциях социально-обеспечительных прав.

Наконец, в-третьих, научные воззрения В. Н. Скобелкина о гарантиях трудовых прав и необходимости процедурно-процессуального сопровождения их реализации и защиты в современных условиях могут способствовать углубленной разработке аналогичных проблем в науке права социального обеспечения, где эти вопросы исследованы пока весьма фрагментарно, что актуализирует возможность межотраслевой рецепции отдельных научных разработок В. Н. Скобелкина и его учеников.

В работе круглого стола приняли участие научные и педагогические работники, представители органов государственной власти и управления трудом, органов социального партнерства, профсоюзов и объединений работодателей, адвокатского и судейского сообщества из более чем десяти российских регионов, ученики, коллеги В. Н. Скобелкина и представители его научной школы, молодые и зарубежные ученые и практики из Беларуси, Египта, Казахстана, Сирии, Узбекистана и др. Докладчики и участни-

ки дискуссии так или иначе использовали в своих выступлениях научные выводы и предложения В. Н. Скобелкина.

Библиографический список

Александров Н. Г. Трудовое правоотношение. М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. 336 с.

Скобелкин В. Н. Как рассматриваются трудовые споры работника с предприятием. Воронеж : Центр.-Черноозем. кн. изд-во, 1973. 119 с.

Скобелкин В. Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих (нормы и правоотношения). М. : Юрид. лит., 1982. 207 с.

Скобелкин В. Н. Трудовые правоотношения. М. : Вердикт-1М, 1999. 372 с.

Скобелкин В. Н. и др. Трудовое процедурно-процессуальное право : учеб. пособие / под ред. В. Н. Скобелкина. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. 504 с.

Чуча С. Ю. Процедурно-процессуальный правовой механизм охраны и защиты трудовых прав в Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2022. Т. 19, № 3. С. 69–77. DOI: 10.24147/1990-5173.2022.19(3).69-77

References

Alexandrov N. G. Labor legal relationship. Moscow : Legal Publishing House of the USSR Ministry of Justice, 1948. 336 p.

Skobelkin V. N. How labor disputes between an employee and an enterprise are handled. Voronezh : Central Black Earth Book Publishing House, 1973. 119 p.

Skobelkin V. N. Ensuring the labor rights of workers and employees (norms and legal relations). Moscow : Legal literature Publishing House, 1982. 207 p.

Skobelkin V. N. Labor relations. Moscow : Verdict-1M Publishing House, 1999. 372 p.

Skobelkin V. N. et al. Labor procedural law : textbook / ed. by V. N. Skobelkin. Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 2002. 504 p.

Chucha S. Yu. Procedural legal mechanism for the protection and protection of labor rights in the Russian Federation // Bulletin of Omsk University. Series: Law. 2022. Vol. 19, no. 3. P. 69–77. DOI: 10.24147/1990-5173.2022.19(3).69-77

Институт государства и права Российской академии наук

Чуча С. Ю., доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора процессуального права, руководитель междисциплинарного Центра правовых исследований в области трудового права и права социального обеспечения

E-mail: chuchaigpan@gmail.com

Поступила в редакцию: 15.05.2024

Для цитирования:

Чуча С. Ю. Обзор круглого стола «Занятость, труд, правоотношения» (к 100-летию со дня рождения В. Н. Скобелкина) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 348–354. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/348-354.

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Chucha S. Yu., Doctor of Legal Sciences, Professor, Chief Research Scientist of the Department of Trial Law, Chief of the Interdisciplinary Center for Legal Research of Labor Law and Social Security Law

E-mail: chuchaigpan@gmail.com

Received: 15.05.2024

For citation:

Chucha S. Yu. Review of the round table «Employment, labor, legal relations» (to the centenary of the birth of V. N. Skobelkin) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 348–354. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/348-354.

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. № 2 (57)
Дата выхода в свет 30.09.2024

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 341

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3